

# Työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelma

Hankkeen loppuraportti

Maahanmuutto 

SISÄASIAINMINISTERIÖN JULKAISUJA 16/2009

Tekijät (toimielimestä, toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) <b>Ohjausryhmän puheenjohtaja, maahanmuuttojohtaja          Tuomo Kurri</b> <b>Hankkeen vastuuhenkilö, ylitarkastaja Tarja Rantala</b>		Julkaisun laji <b>Hankkeen loppuraportti</b>	
		Toimeksiantaja <b>Sisäasiainministeriö</b>	
		Toimielimen asettamispäivä <b>21.2.2008, SM053:00/2008</b>	
Julkaisun nimi <b>Työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelma</b>			
Julkaisun osat <b>Hankekuvaus, johdanto, hankeraportti ja liite</b>			
Tiivistelmä <p>Sisäasiainministeriö asetti ajalle 3.3.2008 - 30.4.2009 hankkeen laatimaan hallitusohjelman mukaista työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelmaa. Työn tueksi perustettiin ohjausryhmä, joihin jäsenet kutsuttiin työ- ja elinkeinoministeriöstä, ulkoasiainministeriöstä, opetusministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä, Maahanmuuttovirastosta, Elinkeinoelämän keskusliitosta, Suomen Yrittäjistä, Maaseudun Työnantajaliitosta, Kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, Toimihenkilökeskusjärjestöstä, Akavasta ja Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitosta. Muita hallinnonaloja, viranomaisia, työmarkkina- ja kansalaisjärjestöjä sekä yksittäisiä työnantajia kuultiin laajalti valmistelun eri vaiheissa.</p> <p>Suomella ei aiemmin ole ollut työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelmaa tai strategiaa. Tämä hankkeen loppuraportti, joka on samalla luonnos toimenpideohjelmaksi, on tarkentava asiakirja hallituksen maahanmuuttopoliittisessa ohjelmassa luoduille linjauksille. Raportissa on kuvattu työvoiman maahanmuuton tilanne, Suomen työvoiman maahanmuuton strategiset linjaukset sekä tarvittavat toimenpiteet ja resurssit. Hankkeessa on käsitelty myös viranomaisten rooleja, vastuita ja yhteistyötä työperusteisen maahanmuuton kehittämisessä ja edistämisessä, yhteisiä toiminta- ja tiedonvälitystapoja eri toimijoiden kanssa sekä yhteistyötä lähtömaiden kanssa Euroopan unionissa ja sen ulkopuolella.</p> <p>Ohjelmaan on sisällytetty myös muita työvoiman maahanmuuttoa sivuavia ohjelmia ja niiden toimenpiteitä.</p> <p>Vuoden 2008 loppupuolella nopeasti edenneen talouden taantuman vaikutuksia työvoiman maahanmuuttoon on ohjelmassa myös pyritty arvioimaan ja huomioimaan. Ohjelma on rakennettu niin, että se yhtäältä sisältää periaatteellisia linjauksia työvoiman maahanmuuton kehittämiseksi ja toisaalta toimenpide-ehtotuksia siihen valmistautumiseksi ja tarvittaessa aktiivisiin toimenpiteisiin ryhtymiseksi. Lähes kaikki tässä mukana olevat toimenpide-ehtotukset tähtäävät pääasiassa valmistautumiseen niihin haasteisiin, joita työvoiman maahanmuutto tuo mukanaan.</p> <p>Toimenpide-ehtotukset eivät ole tärkeysjärjestyksessä eikä niitä ole aikataulutettu. Ehdotusten toteutukseen ei tässä yhteydessä haeta määrärahaa, sillä osa niiden rahoituksesta järjestyy muiden ohjelmien kautta. Lisäksi työvoiman maahanmuuton kustannusvaikutukset ulottuvat laaja-alaisesti monelle maahanmuuton sektorille. Kustannusvaikutuksia on tuotu esille raportin luvussa 1.2. ja tarkemmin hallituksen puolivälitarkastelussa.</p> <p>Ohjelma on laadittu vuosille 2009 - 2011 ja sen toteutusta seuraamaan esitetään asetettavaksi viranomaisten ja työmarkkinajärjestöjen edustajista koostuvaa seurantaryhmää. Sen tehtävänä olisi arvioida toimenpide-ehtotusten käynnistämisen oikea-aikaisuutta ja viedä eteenpäin niitä toimenpideohjelman ehdotuksia, jotka eivät sisälly muihin ohjelmiin.</p>			
Avainsanat (asiasanat) <b>Maahanmuutto, työvoima, työperusteinen maahanmuutto, ulkomaalaiset, vetovoimastrategia</b>			
Muut tiedot <b>Sähköisen julkaisun ISBN 978-952-491-439-0 (PDF), osoite <a href="http://www.intermin.fi/julkaisut">www.intermin.fi/julkaisut</a></b>			
Sarjan nimi ja numero <b>Sisäasiainministeriön julkaisut 16/2009</b>		ISSN <b>1236-2840</b>	ISBN <b>978-952-491-438-3</b>
Kokonaissivumäärä <b>51</b>	Kieli <b>suomi</b>	Hinta <b>25,00 € + alv</b>	Luottamuksellisuus <b>julkinen</b>
Jakaja <b>Sisäasiainministeriö</b>		Kustantaja/julkaisija <b>Sisäasiainministeriö</b>	

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)	Typ av publikation		
Slutrapport för åtgärdsprogrammet för arbetskraftsinvandring	Projektets slutrapport		
Styrgruppens ordförande, migrationsdirektör Tuomo Kurri	Uppdragsgivare		
Ansvarig för projektet, överinspektör Tarja Rantala	Inrikesministeriet		
	Datum för tillsättandet av organet		
	21.2.2008, SM053:00/2008		
Publikation (även den finska titeln)			
Åtgärdsprogram för arbetskraftsinvandring			
Publikationens delar			
Projektbeskrivning, inledning, projektrapport och bilaga			
Referat			
<p>Inrikesministeriet tillsatte för tiden 3.3.2008–30.4.2009 ett projekt för att sammanställa ett åtgärdsprogram för arbetskraftsinvandring i enlighet med regeringsprogrammet. Till stöd för arbetet tillsattes en styrgrupp till vilken medlemmar bjöds in från arbets- och näringsministeriet, utrikesministeriet, undervisningsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, Migrationsverket, Finlands Näringsliv, Företagarna i Finland, Landsbygdens arbetsgivareförbund, Kommunala arbetsmarknadsverket, Finlands fackförbunds centralorganisation, Tjänstemannacentralorganisationen, Akava och Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter. Andra förvaltningsgrenar, myndigheter, arbetsmarknads- och medborgarorganisationer samt privata arbetsgivare hördes i stor utsträckning i beredningens olika skeden.</p> <p>Finland har tidigare inte haft något åtgärdsprogram eller strategi för arbetskraftsinvandring. Slutrapporten till det här projektet, som samtidigt är ett utkast till åtgärdsprogram, är ett preciserande dokument till de riktlinjer som dragits upp i regeringens invandrarpolitiska program. I rapporten beskrivs situationen för arbetskraftsinvandringen, de strategiska riktlinjerna för arbetskraftsinvandringen i Finland samt de nödvändiga åtgärderna och resurserna. Inom ramen för projektet har man även behandlat myndigheternas roller, ansvarsområden och samarbete i utvecklandet och främjandet av arbetsrelaterad invandring, gemensam verksamhets- och informationsförmedlingspraxis med olika aktörer samt samarbete med ursprungsländerna inom EU och utanför.</p> <p>Programmet innehåller även andra program som rör arbetskraftsinvandring och tillhörande åtgärder.</p> <p>Man har i programmet även försökt utvärdera och uppmärksamma effekterna av den ekonomiska recessionen, som snabbt spred sig i slutet av 2008, på arbetskraftsinvandringen. Programmet är uppbyggt så att det å ena sidan innehåller principiella riktlinjer för utvecklande av arbetskraftsinvandringen och å andra sidan åtgärdsförslag för att skaffa beredskap för detta och vid behov vidta aktiva åtgärder. Nästan alla de åtgärdsförslag som finns med här inriktar sig i huvudsak på beredskap inför de utmaningar som arbetskraftsinvandringen för med sig.</p> <p>Åtgärdsförslagen är inte i prioriteringsordning och har heller inte någon tidtabell. Man kommer inte att ansöka om några anslag i samband med detta, eftersom en del av finansieringen hanteras inom de övriga programmen. Vidare sträcker sig de kostnadsmässiga effekterna av arbetskraftsinvandringen i bred omfattning över många sektorer inom invandring. De kostnadsmässiga effekterna presenteras i kapitel 1.2 i rapporten och mer i detalj i regeringens halvtidsrapport.</p> <p>Programmet har utarbetats för åren 2009–2011 och det föreslås att en uppföljningsgrupp bestående av representanter från myndigheter och arbetsmarknadsorganisationer tillsätts för att följa upp genomförandet av programmet. Denna grupp skulle ha som uppgift att utvärdera om initieringen av åtgärdsförslagen sker vid rätt tidpunkt och föra vidare de förslag i åtgärdsprogrammet som inte ingår i övriga program.</p>			
Nyckelord			
Invandring, arbetskraft, arbetsrelaterad invandring, utlänningar, strategi för ökad attraktionskraft			
Övriga uppgifter			
Elektronisk version, ISBN 978-952-491-439-0 (PDF), <a href="http://www.intermin.fi/publikationer">www.intermin.fi/publikationer</a>			
Seriens namn och nummer		ISSN	ISBN
Inrikesministeriets publikation 16/2009		1236-2840	978-952-491-438-3
Sidoantal	Språk	Pris	Sekretessgrad
51	finska	25,00 € + moms	offentlig
Distribution		Förläggare/utgivare	
Inrikesministeriet		Inrikesministeriet	

Authors (name, chairman and secretary of the body) Action plan for labour migration – final report Chair of the steering group, Tuomo Kurri, Migration Department In charge of the project, Tarja Rantala, Senior Adviser		Type of publication Project final report	
		Commissioned by Ministry of the Interior	
		Body appointed on 21.2.2008, SM053:00/2008	
Name of publication Action plan for labour migration – final report			
Parts Project description, introduction, project report and appendix			
Abstract <p>The Ministry of the Interior set up a project for the period 3 March 2008 – 30 April 2009 for drafting an action plan for labour migration in accordance with the Government Programme. A steering group was established in support of the work, with membership invited from the Ministry of Employment and the Economy, the Ministry for Foreign Affairs, the Ministry of Education, the Ministry of Social Affairs and Health, the Finnish Immigration Service, the Confederation of Finnish Industries, the Federation of Finnish Enterprises, the Federation of Agricultural Employers, the Commission for Local Authority Employers, the Central Organisation of Finnish Trade Unions, the Finnish Confederation of Salaried Employees, Akava – The Confederation of Unions for Professional and Managerial Staff in Finland, and the Central Union of Agricultural Producers and Forest Owners. Other branches of government, authorities, labour market and non-governmental organisations as well as individual employers were widely consulted at various stages of preparation.</p> <p>Finland has not previously had an action plan or strategy for labour migration. This project final report, which doubles as the draft action programme, is a document enlarging on the policies created in the government's immigration policy programme. The report describes the situation regarding labour migration, Finland's strategic policies in this respect, and the necessary measures and resources. The project further deals with the roles, responsibilities and cooperation of authorities in the development and promotion of labour migration, methods of joint operation and communication with various actors, and cooperation with the countries of departure both within the European Union and elsewhere.</p> <p>The programme also incorporates other programmes related to labour migration and the measures they contain.</p> <p>The impacts on labour migration of the rapid economic downturn at the end of 2008 have also been assessed and taken into account. The programme was structured to contain, on the one hand, principled policies for the development of work-based immigration and, on the other, proposed measures for their preparation and for taking effective action where necessary. As a rule, practically all of the proposed measures included aim at preparation for the particular challenges brought by labour migration.</p> <p>The proposed measures have not been set in order of importance, nor have they been scheduled. There will be no funding application regarding implementation of the proposals, as part of the funding will be organised through other programmes. Moreover, the cost impact of labour migration will extend across many sectors of immigration. Cost impacts are referred to in chapter 1.2. and detailed in the government's interim report.</p> <p>The programme has been drafted for 2009 - 2011, with a proposal for setting up a monitoring group composed of authorities and labour market parties for the purpose of monitoring its implementation. The task of the monitoring group would be to assess the timing of the launching of proposed measures, and to progress those action plan proposals not incorporated in other plans and programmes.</p>			
Keywords Immigration, workforce, labour migration, work-based immigration, foreigners, appeal strategy			
Other information ISBN number for online version: 978-952-491-439-0 (PDF), available at <a href="http://www.intermin.fi">www.intermin.fi</a>			
Name of series and number of publication Ministry of the Interior publication 16/2009		ISSN 1236-2840	ISBN 978-952-491-438-3
Number of pages 51	Language finnish	Price 25,00 € + VAT	Confidentiality rating Public
Distributed by Ministry of the Interior		Published by Ministry of the Interior	

# Sisällys

1 Johdanto.....	1
1.1 Työvoiman maahanmuuttoon liittyvät hankkeet.....	4
1.2 Työvoiman maahanmuuton kustannuksista .....	6
2 Suomen työvoiman maahanmuuton strategia.....	8
3 Työvoiman tarve ja sen ennakointi.....	12
3.1 Terveystieteiden henkilöstö.....	13
3.2 Maassa oleva ulkomaalaisväestö .....	15
4 Ulkomaalaisten työntekijöiden tuloväylät Suomeen .....	20
4.1 Rekrytointikanavat ulkomailta .....	20
4.2 Työväilyyn liittyvät kohtuuttomat maksut.....	21
4.3 Yhteistyö kolmansien maiden kanssa .....	22
5 Vetovoimastrategia ja Suomi-tietous .....	26
6 Opastusjärjestelmän kehittäminen.....	28
6.1 Opastus ja neuvontapalvelut .....	28
6.2 Suomen ja ruotsin kielen opiskelu .....	29
6.3 Uusien tulijoiden ammatillinen koulutus .....	31
7 Työelämän kehittäminen ja yrittäjyyden edistäminen.....	35
7.1 Yrittäjyyden edistäminen .....	36
8 Korkeakoulujen kansainvälistymisstrategia ja ulkomaalaiset tutkinto-opiskelijat.....	38
8.1 Strategian tavoitteet ja toimenpiteet sen toteuttamiseksi .....	39
9 Seuranta ja arviointi.....	41
10 Toimenpide-ehdotukset kootusti .....	42

## Liite

Liite: Yhteenvedon kuulemistilaisuuksista ja lausunnoista.....	46
--	----

# 1 Johdanto

Suomella ei ole ollut varsinaista työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelmaa tai strategiaa. Hallituksen ohjelman osaksi liitetty hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma sisältää linjauksia työvoiman maahanmuuton edistämiseksi<sup>1</sup>.

Hallitusohjelmassa edellytetään lisäksi, että hallituskaudella laaditaan työvoiman maahanmuuttoa koskeva toimenpideohjelma. Toimenpideohjelma on tarkentava asiakirja hallituksen maahanmuuttopoliittisessa ohjelmassa luoduille linjauksille. Tämä hankkeen loppuraportti on samalla luonnos toimenpideohjelmaksi.

Maahanmuuttopoliittisessa ohjelmassa linjataan, että Suomen tulee harjoittaa suunnitelmallista ja pitkäjänteistä politiikkaa, jolla tehdään aikaisempaa tunnetummaksi Suomen vetovoimatekijöitä. Työvoiman liikkumista koskevaa yhteistyötä tulisi edistää erityisesti EU-maiden, lähialueiden sekä muiden Suomen kannalta merkittävien työvoiman lähtömaiden kanssa. Liikkuvuutta tulisi helpottaa yksinkertaistamalla työntekijöiden oleskelulupajärjestelmää ja lisäämällä ulkomaalaisten opiskelijoiden määrää ja edistämällä heidän työllistymistään. Samalla tulisi estää väärinkäytökset ja ihmiskauppa.

Sisäasiainministeriö asetti hankkeen valmistelemaan toimenpideohjelmaa ajalle 3.3.2008 - 1.12.2008. Vuoden 2008 lopussa hankkeelle myönnettiin jatkoaikaa 30.4.2009 saakka globaalin talouskriisin vaikutusten huomioimiseksi ohjelmassa. Hankkeen tehtävänä on ollut päivittää työvoiman maahanmuuton aiemmat linjaukset ja tarvittaessa tuoda esiin muutostarpeet. Ohjelma on laadittu vuosille 2009 - 2011. Hankkeessa tuli käsitellä myös esitettyjen toimenpiteiden rahoitustarvetta ja selvittää eri rahoituslähteiden mahdollisuudet kustantaa esitettyjä toimenpiteitä. Lisäksi hankkeen tehtävänä on ollut käsitellä eri viranomaisten rooleja, vastuita ja yhteistyötä työperusteisen maahanmuuton kehittämisessä ja edistämisessä, yhteisiä toiminta- ja tiedonvälitystapoja eri toimijoiden (työelämän osapuolet, alue- ja alaishallinto, työnantajat, rekrytointifirmat, kouluttajat, maahanmuuttajajärjestöt jne.) kanssa sekä yhteistyötä lähtömaiden kanssa Euroopan unionissa ja sen ulkopuolella.

Niin ikään ohjelmassa tuli arvioida orientaatiokoulutuksen järjestämismahdollisuuksia jo lähtömaassa, kiireisimpiä toimenpiteitä koskien ulkomailla hankitun osaamisen tunnustamista, ulkomaisten opiskelijoiden harjoittelun ja työntekomahdollisuuksien edistämistä, inkerinsuomalaisten paluumuuton kohdentamista työmarkkinoiden tarpeisiin, tarvittavan tutkimustiedon kartoitusta aiheesta ja mahdollisten lainsäädännön muutostarpeiden alustavaa kartoittamista.

---

<sup>1</sup>Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma. Työhallinnon julkaisu 371/ 2006.

Toimenpideohjelmaa valmisteltiin yhdessä ohjausryhmän kanssa, jossa ovat olleet edustettuina sisäasiainministeriön lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö (ylitarkastaja Tiina Oinonen), ulkoasiainministeriö (hallinnollinen ulkoasiainsihteri Timo Täyrynen), opetusministeriö (ylitarkastaja Ulla-Jill Karlsson), sosiaali- ja terveysministeriö (ylitarkastaja Kirsi Kyrkkö), Maahanmuuttovirasto (johtaja Heikki Taskinen), Elinkeinoelämän keskusliitto (asiantuntija Riitta Wärn), Suomen Yrittäjät (lainopillinen asiantuntija Outi Tähtinen), Maaseudun työnantajaliitto (toimitusjohtaja Veli-Matti Rekola), Kunnallinen työmarkkinalaitos (apulaisneuvottelupäällikkö Pirkko Leivo), Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö (elinkeinopolitiikan asiantuntija Pia Björkbacka) STTK Toimihenkilökeskusjärjestö (ekonomisti Ralf Sund), Akava (työvoimapolitiittinen asiantuntija Heikki Taulu) ja Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto (johtaja Olli-Pekka Väänänen).

Näkemyksiä on kerätty myös keväällä 2008 järjestetyissä kuulemistilaisuuksissa, joihin osallistui yksittäisiä työnantajia, työmarkkinajärjestöjä, alue- ja paikallisviranomaisia, järjestöjä ja tutkimuslaitoksia. Kuulemisen lisäksi oli mahdollista jättää näkemyksensä kirjallisesti. Liitteessä (liite 1) on selostettu kuulemistilaisuuksissa käytyä keskustelua. Lisäksi lokakuussa 2008 järjestettiin kutsuseminaari ohjausryhmän jäsenille ja ohjelman valmistelun kannalta keskeisille yhteistyökumppaneille toimenpideohjelman alustavista linjauksista. Vuoden 2009 alkupuolella on järjestetty ohjausryhmän jäsenille kaikkiaan 3 tilaisuutta, joissa on arvioitu globaalin talouskriisin vaikutuksia toimenpideohjelmaan.

Työskentelyn ja kuulemisten pohjalta on tässä raportissa pyritty muodostamaan kokonaiskuva työvoiman maahanmuuton tilanteesta, Suomen työvoiman maahanmuuton strategisista linjauksista ja elementeistä, toivotusta työnjaosta viranomaisten ja muiden toimijoiden kesken sekä tarvittavista toimenpiteistä ja resursseista.

Työvoiman maahanmuuttoa edistäviä toimia on valmistelu vuoden 2008 aikana useissa hankkeissa. Niiden tulokset ja esitykset on huomioitu toimenpideohjelman valmistelussa. Jo päättyneiden hankkeiden tulosten, työryhmätyöskentelyjen, kuulemisten ja muiden Pohjoismaiden sekä Euroopan maiden ohjelmien ja kokemusten perusteella on todettavissa, että hallituksen maahanmuutto-poliittisessa ohjelmassa tehtyjä linjauksia ei ole tarpeen lähteä muuttamaan radikaalisti. Ennemminkin on tarvetta konkretisoida ja täydentää linjauksia sekä päättää, millä tavoin suunnitteilla ja käynnissä olevia toimenpiteitä seurataan ja miten niitä voidaan muuttaa työmarkkinoilla tapahtuvien muutosten mukaan.

Nopeasti edennyt ja laajentunut talouden globaali kriisi muutti dramaattisesti tilannetta myös Suomen työmarkkinoilla loppuvuodesta 2008. Alkuvuoden talouskasvu kääntyi syksyllä taantumaksi, mikä johti tuhansien ihmisten lomautuksiin erityisesti teollisuudessa. Oleskelulupien hakeminen kolmansista maista tuleville työntekijöille väheni oleellisesti loppuvuodesta. Samoin on arvioitu tuhansien lyhyissä työsuhteissa

olleiden työntekijöiden palanneen Euroopan unionin alueelle töiden loputtua erityisesti rakennuksilla.

Talouden taantuman vaikutuksia on arvioitu myös muissa työvoiman maahanmuuttoa koskevien toimenpiteiden valmistelussa. Sen johdosta työntekijän oleskelulupajärjestelmää koskevaa lakiesityksen viemistä eduskunnalle siirrettiin eteenpäin alkuperäisestä aikataulusuunnitelmasta, jonka mukaan se oli tarkoitus esitellä eduskunnalle syysistuntokaudella 2008. Tästä syystä toimenpideohjelmaankaan ei sisälly työntekijän oleskelulupajärjestelmän uudistus eikä tarkentavia toimenpide-ehdotuksia sen mukanaan tuomien muutosten toteuttamiseksi ja niistä tiedottamiseksi niin kuin alun perin suunniteltiin.

Kaiken kaikkiaan toimenpideohjelma on pyritty rakentamaan sillä tavoin, että se yhtäältä sisältää periaatteellisia linjauksia työvoiman maahanmuuton kehittämiseksi ja toisaalta toimenpide-ehdotuksia siihen valmistautumiseksi ja tarvittaessa aktiivisiin toimenpiteisiin ryhtymiseksi. Lähes kaikki tässä mukana olevat toimenpide-ehdotukset tähtäävät pääasiassa **valmistautumiseen** niihin haasteisiin, joita työvoiman maahanmuutto tuo mukanaan.

Kokonaiskuvan muodostamiseksi ohjelmaan on sisällytetty kuvauksia myös muista työvoiman maahanmuuttoa sivuavista ohjelmista (korkeakoulujen kansainvälistymisstrategia, ESR:n työvoiman maahanmuuttoa koskeva kehittämisohjelma) ja niiden toimenpiteistä. Muun muassa näistä syistä johtuen toimenpide-ehdotukset eivät ole tärkeysjärjestyksessä eikä niitä ole aikataulutettu. Ehdotusten toteutukseen ei myöskään tässä yhteydessä haeta määrärahaa, sillä osa niiden rahoituksesta järjestyy asianomaisten ohjelmien kautta. Lisäksi työvoiman maahanmuuton kustannusvaikutukset ulottuvat laaja-alaisesti monelle maahanmuuton sektorille. Kustannusvaikutuksia on tuotu esille tämän raportin luvussa 1.2 ja tarkemmin hallituksen puolivälitarkastelussa.

Ohjelma on laadittu vuosille 2009 - 2011 ja sen toteutusta seuraamaan esitetään asetettavaksi viranomaisten ja työmarkkinajärjestöjen edustajista koostuvaa seurantaryhmää. Sen tehtävänä olisi arvioida toimenpide-ehdotusten käynnistämisen oikea-aikaisuutta ja viedä eteenpäin niitä toimenpideohjelmaan sisällytettyjä ehdotuksia, jotka eivät sisälly muihin ohjelmiin.

Hankkeen vastuuhenkilönä on toiminut ylitarkastaja Tarja Rantala ja muina valmistelevina jäseninä ylitarkastaja Tiina Pesonen sekä ylitarkastaja Arja Saarto sisäasiainministeriön maahanmuutto-osastolta. Toimenpideohjelman laatimisen tueksi perustettiin ohjausryhmä, jonka puheenjohtajana on toiminut maahanmuuttojohtaja Tuomo Kurri, varapuheenjohtajana maahanmuuttojohtaja Mervi Virtanen ja sihteerinä ylitarkastaja Arja Saarto sisäasiainministeriön maahanmuutto-osastolta.



## 1.1 Työvoiman maahanmuuttoon liittyvät hankkeet

Työvoiman maahanmuuttoa on valmisteltu vuoden 2008 aikana useissa hankkeissa. Niistä sisäasiainministeriön johdolla on valmisteltu työntekijän oleskelujärjestelmän uudistamista ja työvoiman maahanmuuton edistämisen yhteistyömuotoja lähtömaiden kanssa (ns. Lähtömaa-hanke). Jälkimmäinen hanke päättyi syyskuussa 2008, jonka jälkeen työryhmä luovutti raporttinsa<sup>2</sup> maahanmuutto- ja eurooppaministeri Astrid Thorsille. Ministerityöryhmä käsitteli ja hyväksyi työryhmän suositukset 20.10.2008. Esitykset on huomioitu tätä raporttia valmisteltaessa. Lakiesitys työntekijän oleskelulupajärjestelmän uudistamisesta oli tarkoitus antaa eduskunnalle syysistuntokaudella 2008, mutta talouden taantuman takia hanketta on siirretty.

Vuodenvaihteessa 2008 - 2009 alussa lukuisat asiaa sivuavat työryhmät päättävät työskentelynsä. Tällaisia ovat muun muassa opetusministeriön johdolla valmisteltavat korkeakoulujen kansainvälistymisstrategia ja ammatillisesti suuntautuneen aikuiskoulutuksen kokonaisuudistus (AKKU), jonka osana käsitellään myös maahanmuuttokoulutusta. Lisäksi vuoden 2008 lopussa valmistui työ- ja elinkeinoministeriön analyysi ulkomailta palkattavan työvoiman tarpeesta<sup>3</sup>.

Vuoden 2009 aikana on tarkoitus antaa hallituksen esitys ulkomaalais- ja veroviranomaisten välisen tietojenvaihdon kehittämisestä. Ehdotuksen tavoitteena on torjua ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäyttöä ja parantaa ulkomaalais- ja veroviranomaisten mahdollisuuksia puuttua väärinkäytöksiin. Hanke on osa laajempaa harmaan talouden vastaista toimintaohjelmaa.

Valtioneuvosto jätti selonteon eduskunnalle kotouttamisesta syksyllä 2008. Siinä todettiin, että maahanmuutto Suomeen on monimuotoistumassa, minkä vuoksi kotouttamisen tavoitteet ja toimenpiteet eivät tavoita kaikkia maahanmuuttajia. Tarkoitus on valmistella hallituksen esitys kotouttamislain kokonaisuudistuksesta annettavaksi eduskunnalle vuonna 2010.

Ihmiskauppaan voi liittyä työvoiman hyväksikäyttöä. Ihmiskaupan vastaiset toimenpiteet Suomessa toteutetaan valtioneuvoston vuonna 2008 hyväksymän tarkennetun ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman mukaisesti. Tavoitteena on kiinnittää erityistä huomiota uhrien tunnistamiseen koulutuksen ja ohjeistuksen avulla. Ihmiskaupan ja sen kaltaisten rikosten määrittelyä selkiytetään siten, että viranomaisilla, järjestöillä ja syyttäjälaitoksella on ihmiskauppailmiöstä ja rikosnimikkeistä samantyyppiset tulkinnat.

---

<sup>2</sup> Lähtömaiden kanssa tehtävä yhteistyö työvoiman maahanmuutossa, sisäasiainministeriön raportti 31/2008

<sup>3</sup> Kohti työperusteista maahanmuuttoa: Ulkomailta palkattavan työvoiman tarpeen arviointi. TEM analyysseja 9/2008

Yleisön tietoisuutta lisäävä ja uhreille suunnattava viestintä tulee toteuttaa riittävässä laajuudessa ja yhteistyössä eri toimijoiden kesken. Myös Suomeen saapuvien työntekijöiden riittävä opastus, työehtojen valvonta ja työsuojelutoimet, harmaan talouden torjunta sekä työmarkkinajärjestöjen osallistuminen työvoiman hyväksikäytön ja ihmiskaupan ehkäisemiseen otetaan huomioon. Vähemmistövaltuutettu on asetettu tarkennetun toimintasuunnitelman hyväksymisen yhteydessä ihmiskaupan vastaiseksi kansalliseksi raporttoijaksi.

Työ- ja elinkeinoministeriössä käynnissä oleva joustoturvahanke toteuttaa hallitusohjelman tavoitetta luoda uutta jouston ja turvan tasapainoa Suomen työmarkkinoilla ja työelämässä siten, että ne vastaisivat entistä paremmin työnantajien ja työntekijöiden tarpeita. Joustoturva on myös yksi EU:n Lissabon-strategian keskeisistä linjauksista, jonka puitteissa jokainen EU-maa luo oman jouston ja turvan tasapainoon tähtäävän toimintamallinsa. Vuoden 2009 alkupuolella valmistuvat myös selvitysmies Pentti Arajärven ehdotukset maahanmuuttajien työllistymisen esteiden poistamiseksi.

Euroopan sosiaalirahaston (ESR) ohjelmakautta (2007 – 2013) valmisteltaessa otettiin huomioon hallituksen maahanmuuttopoliittisessa ohjelmassa tehdyt työvoiman maahanmuuttoa koskevat linjaukset. Niitä toteuttamaan valmisteltiin kaksi valtakunnallista kehittämisohjelmaa, joista toisella tuetaan työperusteista maahanmuuttoa ja toisella maahanmuuton alkuvaiheen ohjausta ja neuvontaa. Kehittämisohjelmia toteutetaan laajoina projektikonaisuuksina. TE-keskuksille jaetaan ohjelmakauden aikana varoja (yhteensä 63,9 miljoonaa) ohjelmien mukaisten hankkeiden rahoitukseen.

Työvoiman maahanmuuton kehittämisohjelman tavoitteena on edistää eurooppalaisen yhteistyön avulla työvoiman saatavuutta alueellisesti ja paikallisesti. Kehittämisohjelmaa toteutetaan valtakunnallisesti ja alueellisesti seuraavien hankekokonaisuuksien kautta: opastusjärjestelmän kehittäminen, yhteistyöverkoston rakentaminen Suomen ja muiden EU-maiden kanssa, Suomen vetovoimastrategian laatiminen, työnantajien tukeminen rekrytointeissa sekä pilottiprojektien toteuttaminen.

Maahanmuuttajien alkuvaiheen ohjaus ja neuvonta -kehittämisohjelman kohderyhmänä ovat Suomessa jo olevat maahanmuuttajat. Ohjelman puitteissa pyritään tehostamaan maahanmuuttajien yrittäjyysneuvontaa, sähköisiä ohjausmenetelmiä, kielikoulutusmenetelmiä ja kielitaidon arviointivälineitä. Kummankin kehittämisohjelman tavoitteet ovat pitkälti yhteneväiset: alkuvaiheen matalan kynnyksen ohjausmallin kehittäminen, osaamisen tunnistaminen ja tunnustaminen, osaamisen kehittämisspolkujen laatiminen ja työnantajayhteyksien parantaminen työllistymisen nopeuttamiseksi.

TE-keskukset toteuttivat ensimmäisen hankehaun alkuvuodesta 2008. Valtaosa myönteisen päätöksen saaneista hankkeista on jo käynnistynyt. Sisäasiainministeriöön

ohjelmia varten perustetun tukirakenteen tehtävänä on koota näistä projekteista saadut tulokset ja käytännöt sekä valtavirtaistaa niitä valtakunnallisiksi toimintavoiksi. Se vie eteenpäin hankkeissa havaittuja kehittämisehdotuksia ja toteuttaa valtakunnallisia selvityksiä ja toimenpiteitä. ESR-ohjelmien kautta toteutuvat osiot on tuotu esiin myös tässä raportissa.

## 1.2 Työvoiman maahanmuuton kustannuksista

Maahanmuutto Suomeen ilman työvoiman maahanmuuton aktivointiakin on ollut kasvussa viime vuosina. Maahanmuuttajien lähtömaat ja oleskelun perusteet ovat kasvun myötä muuttuneet ja monipuolistuneet. Keskeisiltä osin valtionhallinnon ja paikallistason resurssit ovat kuitenkin samalla tasolla kuin 1990-luvulla, jolloin maahanmuuttopolitiikkaa kehitettiin humanitaarisen maahanmuuton perusteella. Odotettavissa oleva, lisääntyvä työvoiman maahanmuutto edellyttää, että maahanmuuttopolitiikkaa kehitetään ja resursoidaan tulevina vuosina nykyisen tilanteen ja vaatimusten tasalle niin valtionhallinnossa kuin kuntatasolla.

Suomen Kuntaliitto on arvioinut, että varsinkin maassaolon alkuvaiheessa maahanmuuttajien palvelu- ja neuvontatarpeiden täyttämiseen menee noin 1,5 – 2 kertaa enemmän aikaa kuin kantaväestön. Maahanmuuttajien lisätarpeet vaativat peruspalvelujen mukauttamista sekä erillisjärjestelyjä palvelujen tarjoamisessa kuten esimerkiksi tulkkausta. Näistä aiheutuu lisäkustannuksia kunnallisiin peruspalveluihin ja esimerkiksi työsuojeluvalvontaan. Kuntaliiton mukaan valtionosuusjärjestelmää uudistettaessa tulisi maahanmuuttajataustaisten henkilöiden lukumäärä kunnassa ottaa huomioon erityisenä laskennallisena kustannustekijänä ja vastaavasti esimerkiksi valvovien viranomaisten toimintaa ja resursseja arvioitaessa.

Työvoiman maahanmuutto lisää paineita myös kotouttamistoimia kohtaan. Kotouttamistoimia, erityisesti kielenopiskelumahdollisuuksia ei ole riittävästi tarjolla niitä haluaville. Ulkomailta Suomeen työhön tulevien kielenopetus on uusi asia, jota tulisi kehittää ja jakaa kustannukset pääasiassa julkishallinnon, työnantajan ja työntekijän kesken. Selkiinnyttää pitäisi myös kustannusten ja vastuun jakautumista työnantajien, valtion ja kuntien kesken uusien tulijoiden asettautumispalveluiden, opastuksen ja neuvonnan järjestämisessä.

Työ- ja elinkeinohallinto on keskeinen toimija työvoiman maahanmuuton kysymyksissä, kuten myös maahanmuuttajien työllistymisessä ja kotouttamisessa. TE-toimistojen rooli maahanmuutto-asioissa tulee jatkossakin olemaan merkittävä. TE-toimistoilla tulisi olla riittävät resurssit työvoiman maahanmuuton ja muulla kuin työn perusteella maahan saapuvien tulijoiden työllistämisen edistämiseksi.

Opetusministeriön vetämän ammatillisesti suuntautuneen aikuiskoulutuksen kokonaisuudistuksen yhteydessä on arvioitu jo maassa olevien maahanmuuttajien

työllistymistä edistävän aikuiskoulutuksen kehittämistarpeita sekä työhön suoraan tulevien työntekijöiden perehdytys- ja täydennyskoulutustarpeita sekä tarvittavia resursseja. Niin ikään opetusministeriön korkeakoulujen kansainvälistymisstrategia sisältää ehdotuksia kustannusarvioineen siitä, miten ulkomaisia tutkijoita, huippuosaajia ja tutkinto-opiskelijoita voitaisiin houkutella paremmin Suomeen.

Työntekijän oleskelulupajärjestelmään ja sen uudistamiseen liittyen tulee olla riittävät henkilöresurssit valvontaan. Tämä koskee niin ennakoivalvontaa kuin jälkivalvontaa. Myös toimenpideohjelman sisältämä ehdotus maahanmuuttoyhdyshenkilöiden sijoittamisesta työvoiman maahanmuuton kannalta keskeisiin Suomen ulkomaan edustustoihin edellyttää lisäresursseja sen mukaan, kuinka monen henkilön sijoittamiseksi nähdään tarvetta.

Toimenpideohjelma sisältää myös ehdotuksia, joita voidaan toteuttaa virkatyönä nykyisten tehtävien puitteissa. Kahteen Euroopan sosiaalirahaston maahanmuuttoa koskevaan kehittämisohjelmaan on sisällytetty suuri osa ehdotuksista, joita voidaan myös toteuttaa ohjelmiin varatulla rahoituksella ja sisäasiainministeriöön perustetun ESR-tukirakenteen työpanoksella. Monia ehdotuksia voitaisiin toteuttaa muiden EU-rahoitteisten ohjelmien ja rahastojen myöntämällä merkittävällä osa-rahoituksella.

## 2 Suomen työvoiman maahanmuuton strategia

Hankkeen tavoite on luoda Suomen työvoiman maahanmuutolle toimenpideohjelma vuosille 2009 - 2011 hankesuunnitelman ja hallituksen maahanmuuttopoliittisen ohjelman pohjalta. Toimenpideohjelmassa keskitytään ulkomailta suoraan työhön rekrytoituihin. Heidän lähtökohtansa ovat toiset kuin jo maassa olevien maahanmuuttajien. Ulkomailta rekrytoidut työntekijät eivät kuitenkaan korvaa jo maassa olevaa työvoimapotentiaalia, vaan täydentävät sitä.

Ulkomailta suoraan rekrytoidut työntekijät ovat erittäin heterogeeninen ryhmä niin kuin maahanmuuttajat yleensä. Osa heistä tulee työhön vain lyhyeksi aikaa, osa pidemmäksi aikaa, osa liikkuu työmarkkinatilanteen mukaan maasta toiseen. Osa on huippuosaajia, osa sellaisia ammattilaisia, joiden ammattitaidolle on kysyntää monissa maissa.

Työvoiman tarve voi vaihdella ajoittain ja alueittain erittäin paljon. Työvoiman toivotaan liikkuvan kohtaanto-ongelmien vähentämiseksi maan rajojen sisällä. Sama malli toimii jo osin eri maiden välillä ja erityisesti sellaista tavoitellaan Euroopan unionin alueella. Tätä niin sanottua kiertomuuttoa myös EU:n komissio tukee ja kannustaa jäsenvaltioita luomaan laillisia, hallittuja ja turvallisia väyliä ja liikkuvuusohjelmia. Pyrkimyksenä on EU:n sisäisen liikkuvuuden edistämisen ohella edistää kolmansien maiden kansalaisten mahdollisuutta tehdä tilapäisesti työtä tai opiskella EU:n alueella.

Onnistuneimmillaan kiertomuutosta hyöttyy sekä kohde- että lähtömaa. Kohdemaat saavat tarvitsemaansa työvoimaa ja lähtömaiden kansalaiset työtä, tulonsiirtoja sekä pitkällä tähtäimellä ulkomailta kotiin palaavien hankkimat tiedot ja taidot tulevat lähtömaan hyväksi. Parhaiten kiertomuutto sopii kausiluonteisiin töihin (sadonkorjuu-, matkailu- ja rakennustyöt) ja korkeasti koulutetuille ryhmille kuten huippuasiantuntijoille ja korkeakoulujen tutkijoille. Sesonkityöhön suunnatuilla ohjelmilla voidaan turvata työvoiman saanti juuri silloin, kun sitä tarvitaan (esimerkiksi sadonkorjuuaika). Ohjelmilla voidaan antaa alkuvaiheen opastusta ja auttaa asettautumisessa, mutta myös tukea ja helpottaa kotimaahan paluuta.

Suomessa tarvitaan tulevaisuudessa sekä maassa tilapäisesti työskenteleviä että pidemmäksi aikaa maahan jääviä. Koska varsinkin terveydenhuollon ammattilaisten pätevoittäminen ja kielen oppiminen on kallis ja pitkä prosessi, tulisi huolehtia siitä, että maahan tulleet ja koulutetut henkilöt jäävät Suomeen. Tärkeätä olisi myös pyrkiä toimimaan niin, että Suomesta ulkomaille muuttaneet suomalaiset ja heidän jälkeläisensä palaisivat jossakin vaiheessa kotimaahansa.

Harva ulkomaalainen osaa suomea tai ruotsia maahan tullessaan. Osa tarvitsee työssään vain suomen tai ruotsin alkeita. Korkeasti koulutettujen työskentelykieli on usein englanti. Monissa ammateissa kuten terveydenhuollon ja palvelualan ammateissa keskeinen työväline on hyvä kielitaito. Työssä pärjäämisen ja myös maassa viihtymisen kannalta kielitaidon hankkiminen on keskeistä. Varsinkin silloin, kun työntekijöiden toivotaan muuttavan maahan pysyvästi tai ainakin useammiksi vuosiksi.

Uusien tulijoiden perehdyttämisen lisäksi tulee kiinnittää huomiota työyhteisöjen perehdyttämiseen. Monimuotoisen työyhteisön kehittäminen edistää työntekijöiden viihtymistä sekä vähentää syrjintää, ennakkoluuloja ja työturvallisuusriskejä. Monimuotoisuuteen perehtyminen auttaa työyhteisöä myös ottamaan kaikkien työntekijöiden osaamisen, taustan ja kokemuksen täysimääräisesti koko työyhteisön käyttöön.

Työelämässä tulee taata kaikille työntekijöille yhdenvertaiset ja turvalliset työolosuhteet. Sitä varten ulkomaalaisille työntekijöille tulee välittää riittävästi tietoa työsuhteen perusasioista ja niiden valvonnasta (työehtosopimukset, palkan määräytyminen, työajat jne.), työturvallisuusasioista (työhön opastaminen ja ohjaus, turvalliset ja terveelliset työolosuhteet), työnantajan ja työntekijän vastuista ja työsuojelusta. Tämä tulee tehdä huomioiden työntekijöiden henkilökohtaiset edellytykset, esimerkiksi kielitaito.

Valtaosa Suomessa jo asuvista maahanmuuttajista on parhaassa työiässä ja heidän motivaationsa päästä työhön on korkea. Maahanmuuttajille järjestetyn kotoutumiskoulutuksen kautta useimmilla pidempään Suomessa asuneilla on suomen tai ruotsin kielen taito ja heidän osaamistaan on päivitetty Suomen työelämän tarpeisiin. Kaikin tavoin olisi varmistuttava siitä, että maassa jo olevat työvoimaresurssit ja maahanmuuttajien osaaminen hyödynnetään täysimääräisesti tehostamalla kotouttamista sekä käyttämällä maahanmuuttajien kielitaitoa ja kulttuurituntemusta apuna rekrytoinnissa ja uusien muuttajien opastamisessa.

Työvoiman maahanmuuttoa edistävien toimenpiteiden suunnittelussa ja toteutuksessa on tavoitteena turvata työvoiman saatavuus ulkomailta silloin, kun kotimaasta työntekijöitä ei ole saatavissa. Asia on Suomelle melko uusi, minkä vuoksi on tarpeen vakiinnuttaa selkeät väylät ja toimintatavat työntekijöiden rekrytoimiseksi ulkomailta. Tilanteet vaihtelevat nopeasti taloudessa ja siten myös työmarkkinoilla. Menettelyn tulisi olla joustava, mutta perusratkaisultaan kestävä. Lähtökohtana tulee olla vastuullinen ja eettisiä periaatteita noudattava kohdennettu rekrytointi.

### **Työvoiman muuttoa edistetään seuraavista lähtökohdista:**

1. Työmarkkinoiden toimivuuden edistämiseksi luodaan puitteet työntekijöiden rekrytoimiseksi ulkomailta.
2. Ulkomailta rekrytointia tuetaan ja edistetään työmarkkinoiden tarpeista lähtien ja ottaen huomioon muut toimenpiteet työmarkkinoiden toimivuuden edistämiseksi. Työmarkkinoiden tarpeiden ja muutosten tunnistamiseksi ja maahanmuuttoon liittyvien asioiden yhteensovittamiseksi on työelämän osapuolten ja maahanmuuttoviranomaisten välille vakiinnutettava yhteisiä toimintamekanismeja.
3. Työvoiman maahanmuutto täydentää kotimaista työvoimapotentialiaalia eikä korvaa sitä. Suomen hyvinvointia rakennetaan tukemalla monikulttuurista työelämää ja myönteisiä asenteita maahanmuuttajia kohtaan.
4. Ulkomailta palkkaamisen lähtökohtana on vastuullinen, eettisiä periaatteita noudattava kohdennettu rekrytointi.
5. Suomea markkinoidaan aktiivisemmin maailmalla kiinnostavana työnteko- ja opiskelumaana. Tiedon on oltava selkeää ja realistista (työolot, hintataso, verot, työntekijöiden ja työnantajien vastuut ja oikeudet jne.).
6. Työvoiman maahanmuuton strategiaa kehitettäessä otetaan huomioon työvoiman vapaa liikkuvuus EU- ja ETA-sisämarkkina-alueella. EU:n alueella tulee toimia aktiivisesti, jo olemassa olevia rakenteita kuten Eures-työnvälitysverkostoa hyödyntäen sekä kehittää mekanismeja liikkuvuuden lisäämiseksi.
7. Yhteistyötä lisätään tarpeen mukaan niiden kolmansien maiden kanssa, joista Suomeen tulee työntekijöitä.
8. Maihin, joista rekrytoidaan eniten työntekijöitä, pyritään järjestämään keveitä ja joustavia hallinnon tukirakenteita, joita voidaan tarpeen mukaan liikutella maasta toiseen.
9. Työntekijän oleskelulupajärjestelmän on oltava yksinkertainen ja joustava, mutta samalla valvonnan kannalta toimiva.
10. Työmarkkinoilla on tarvetta myös jatkossa lyhytaikaisen työvoiman rekrytointiin suhdannehuippujen tasaamiseksi ja kausityön tarpeisiin.
11. Ulkomaalaisten työntekijöiden työehtojen noudattamista koskeva lainsäädäntö ja sen valvonta on järjestetty uskottavalla ja tehokkaalla tavalla.

12. Tavoitteena on luoda sellaiset olosuhteet, että ulkomaalaiset työntekijät, heidän perheenjäsenensä ja opiskelijat jäävät Suomeen pitemmäksi aikaa ja kotoutuvat, jolloin työvoiman maahanmuutolla voidaan osaltaan turvata väestön ikääntymisestä johtuva mahdollinen työvoimapula.

13. On luotava kannustimia kotoutumiseen, ennen muuta monipuolisia ja joustavasti järjestettäviä kielenopiskelumahdollisuuksia.

14. Etnisiä suhteita voidaan parantaa huolehtimalla siitä, että tietoa eri kulttuureista ja maista on tarjolla ja saatavilla riittävästi. Samalla edistetään kotoutumisen kaksisuuntaisuutta. Kun maahanmuuttajat kokevat olevansa osa yhteiskuntaa oikeuksineen ja velvollisuuksineen myös yhteiskunta ja työelämä sopeutuvat monimuotoisuuden arkipäivään.

15. Työelämässä tulee edistää yhdenvertaisuutta ja ehkäistä syrjintää. Myös kaksien sopimusten, laittomien välityspalkkioiden ja kohtuuttomien palvelumaksujen perimiseen on puututtava tehokkaasti.



### 3 Työvoiman tarve ja sen ennakointi

Työ- ja elinkeinoministeriön tekemien niin lyhyen kuin pitkän aikavälin talous- ja työmarkkinaennusteiden<sup>4</sup> mukaan työvoiman saatavuusongelmien arvioidaan lisääntyvän. Väestön ikärakenteen vanhetessa työvoiman tarjonta alkaa jo ensi vuosikymmen alussa nopeasti supistua, jolloin työvoimapula on edessä nykyisen taantuman mentyä ohi. Sitä voidaan ehkäistä monin kotimaisin keinoin muun muassa työn tuottavuutta parantamalla ja työuria pidentämällä. Yksi keino korvata vähenevää kotimaista työvoimaa on työntekijöiden rekrytointi ulkomailta.

Työvoiman ennustetun tarjonnan ja kysynnän perusteella ei voida suoraan johtaa maassa tarvittavaa ulkomaisten työntekijöiden määrää; niistä voidaan kylläkin päätellä eri ammateissa avautuvien työpaikkojen määrää. Arviot riippuvat olennaisesti myös kantaväestön hakeutumisesta eri ammatteihin. Tähän puolestaan vaikuttavat monet muut tekijät, kuten koulutustarjonta ja eri ammattialojen houkuttelevuus, maassamuutto tai maastamuutto. Yhä enenevässä määrin myös yritysten toiminta kansainvälisillä markkinoilla vaikuttaa työvoiman kysynnän ja tarjonnan tasapainoon.

Työ- ja elinkeinohallinto on yksi keskeisistä toimijoista työvoiman maahanmuuton kysymyksissä. Työmarkkinatilannetta kuvaavien ennusteiden lisäksi se vastaa työmarkkinoiden toimivuudesta, työelämän kehittämisestä ja maahanmuuttajille annetuista kotouttamispalveluista TE-toimistoissa. Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) on linjannut toimenpiteitä maahanmuuttoasioissa toimintasuunnitelmassaan<sup>5</sup>. Siinä on myös huomioitu lisääntyvä ulkomainen työvoima, minkä johdosta ministeriö on asettanut tavoitteekseen kehittää edellytyksiä vastuulliselle työvoiman maahanmuutolle nopeasti muuttuvilla työmarkkinoilla.

Työ- ja elinkeinoministeriö laatii vuosittain ennusteita työvoiman rakenteen ja työvoimavarantojen kehittymisestä erilaisilla kehitysurilla sekä skenaarioita työvoiman kysynnän kehittymisestä eri toimialoilla ja alueilla. Ministeriön toteuttamissa työnantajakyselyissä on kysytty työnantajien kokemista rekrytointiongelmista sekä toimipaikan ulkomaisista työntekijöistä sekä työvoiman palkkaamisesta ulkomailta. Analyysien pohjalta TEM:ssä on myös arvioitu liittymiä ulkomailta palkattavan työvoiman kysynnän kehittymiseen. Ministeriön laatimat ennusteet ovat makrotason ennusteita, jotka kuvaavat tulevia kehitystrendejä ja jotka vaikuttavat myös koulutuspoliittisiin ratkaisuihin.

Työllisten määrän ennustetaan kasvavan absoluuttisesti eniten liike-elämän palveluissa. Suurinta työllisten vähenemää lähivuosina ennustetaan tietoliikennealalle. Talouden taantuman takia talousennusteita laskettiin nopeasti alaspäin syksyllä 2008, mikä näkyy myös työmarkkinakehityksessä.

<sup>4</sup> Työvoima 2025, työministeriön raportti 2007

<sup>5</sup> Työ- ja elinkeinoministeriön maahanmuuttoasioiden toimintasuunnitelma 2008

Pitkällä aikavälillä työministeriön Työvoima 2025 -raportin arvioiden mukaan eniten työpaikkoja avautuu palvelu-, sosiaali- ja terveysalan sekä teollisuuden työssä. Tämä johtuu ennen kaikkea siitä, että kyseiset ammattiryhmät ovat nykyisin suurimmat, joten niissä on eniten poistumaakin. Palvelu- sekä sosiaali- ja terveysalan työt on arvioitu tulevaisuuden kasvualoiksi. On arvioitu, että sosiaali- ja terveyssektorilla avautuu 185 000 - 210 000 työpaikka vuosina 2005 – 2020. Vuositasolla työpaikkoja avautuu 11 000 – 12 000. Määrä on noin viidesosa kaikilla toimialoilla avautuvista työpaikoista.

Valtioneuvoston vuosille 2007 – 2012 hyväksymän Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman mukaisesti päästrategiat sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön saatavuuden turvaamiseksi ovat alan koulutuksen aloituspaikkojen lisääminen sekä Suomessa asuvien maahanmuuttajien kouluttaminen ja rekrytointi. Lisäksi edellytetään muita toimenpiteitä kuten riittävää alan aikuiskoulutusta, koulutuksen ja työelämän vetovoimaisuuden turvaamista sekä tuottavuuden kasvua.

### **3.1 Terveysdenhuollon henkilöstö**

Terveysdenhuoltohenkilöstön aktiivinen rekrytointi ulkomailta on Suomessa uusi asia. Ammatinharjoittamisen luvanvaraisuus ja kielitaidon merkitys lisäävät ulkomaisen työvoiman käytön haasteellisuutta erityisesti sosiaali- ja terveyssektorilla. Alan kielitaitovaatimukset liittyvät usein potilasturvallisuuteen ja asiakkaan oikeuksien toteutumiseen. Suomessa on järjestetty vain projektiluonteisesti pätevyitysmiskoulutusta EU/ETA-alueen ulkopuolelta Suomeen tulleille hammaslääkäreille ja farmaseuteille sekä lääkärinä toimimisen edellyttämään kuulusteluun valmentavaa koulutusta. Myös sairaanhoitajille on järjestetty projektiluonteisesti pätevyitysmiskoulutusta ja työelämään valmentavaa koulutusta.

Suomessa asuvien ulkomaalaisten sosiaali- ja terveydenhuoltoalojen työvoimatarpeisiin vastaavaan koulutukseen ja harjoitteluun liittyviä kehittämistarpeita on selvitetty osana ammatillisesti suuntautuneen aikuiskoulutuksen kokonaisuudistusta. Työryhmä on todennut, että terveydenhuollon henkilöstön pätevyitysmiskoulutuksen vakiintumattomuus ja riittämättömät kielen opiskelumahdollisuudet vaikeuttavat merkittäväällä tavalla sekä jo maassa olevien maahanmuuttajien että terveydenhuollon ammattilaisten rekrytointia ulkomailta. Myös sosiaali- ja terveysministeriö sekä Sosiaali- ja terveysalan valvontavirasto (Valvira) ovat todenneet kiireellisimmiksi toimenpiteiksi pätevyittävän ja valmentavan koulutuksen rahoituksen vakiinnuttamisen, harjoittelupaikkojen ja sopeutumisaikaan liittyvien työpaikkojen järjestämisen koordinoinnin.

Lähtömaa-hanke käsitteli raportissaan myös terveydenhuollon henkilöstön rekrytointia ulkomailta. Se suositteli, että toimivaltaiset viranomaiset (STM, Valvira, OPM, TEM) laativat yhteistyössä sosiaali- ja terveysalan osapuolten (työnantajat, kouluttajat ja ammattijärjestöt) terveydenhuollon ja sosiaalialan ulkomaisen työvoiman rekrytointia,

pätevöittämistä ja viranomaisten välistä yhteistyötä koskevat suositukset. Niissä tulisi ottaa huomioon näiden alojen vaatimukset ammatinharjoittamisoikeudesta ja kelpoisuudesta sekä WHO:n suositukset terveydenhuoltohenkilöstön kansainvälisestä rekrytoinnista. Suositusten pohjalta tulisi käynnistää ensin pilottihanke terveydenhuollon alueella ja myöhemmin sosiaalialalla. Lähtömaa-hanke suosittelee myös, että ulkomailla asuvia suomalaisia sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisia pitäisi houkutella palaamaan takaisin Suomeen yhteistyössä Eures-työnvälitysverkoston, alan järjestöjen ja Suomi-Seuran sekä sen jäsenjärjestöjen avulla.

Työ- ja elinkeinoministeriö on asettanut strategisen hankkeen hyvinvointialan työ- ja elinkeinopoliittiseksi kehittämiseksi. Ministeriön hallinnonalan toimintaa kokoavassa ja koordinoivassa hankkeessa vahvistetaan sosiaali- ja terveysalan osaavan työvoiman saannin turvaamisen edellytyksiä. Tässä keskeisiä työ- ja elinkeinohallinnon työvälineitä ovat työnvälitys, mukaan lukien kansainvälinen työnvälitys ja työperusteinen maahanmuutto, julkisen ja yksityisen työnvälityksen yhteistyö sekä työvoiman kehittämispalvelut.

Toistaiseksi pula työntekijöistä Suomessa on yksittäistä ja alueelliset erot suuria. Työvoiman tarve on suurimmalla Uudellamaalla, eteläisessä Suomessa ja suurissa kasvukeskuksissa, jotka saavat työntekijöitä sisäisen muuttoliikkeen ansiosta myös muilta Suomen alueilta. Kokemukset kaikkialta maailmasta osoittavat, että erityisesti pääkaupungit ja suuret kaupunkikeskukset vetävät puoleensa maahanmuuttajia toisin kuin haja-asutusalueet ja syrjäiset seudut. Ulkoinen ja sisäinen muuttoliike aiheuttaa paineita etenkin pääkaupunkiseudun asuntomarkkinoille ja julkisen sektorin palveluihin. Maaseutumaisilla alueilla kohdataan toisenlaisia ongelmia osaavan työvoiman saamisessa ja palvelujen järjestämisessä.

Osaavan työvoiman saatavuuden turvaamisessa korostuu alueellisen suunnittelun ja yhteistyön merkitys. Strategisia suunnitelmia ja ohjelmia työvoiman turvaamiseksi alueellisesti on jo laadittu eri puolilla Suomea (Pirkanmaa, Varsinais-Suomi, Etelä-Pohjanmaa, Kymenlaakso). Suunnitelmia ovat laatineet Maakuntien liitot ja työ- ja elinkeinohallinto. Työvoiman saantia ulkomailta on voitu käsitellä osana maahanmuutto-ohjelmaa kuten Pirkanmaalla ja Kymenlaaksossa. Työperusteista maahanmuuttoa edistävän ESR-kehittämishankkeen yhdeksi tukikriteeriksi on asetettu työvoiman riittävyyden selvittäminen alueella, varautuminen työvoimapulaan ja yhteyksien rakentaminen niiden eurooppalaisten alueiden ja maiden kanssa, joista työntekijöitä ensisijaisesti pyritään rekrytoimaan. Tällaisia osioita kuuluu muun muassa Itä-Suomen, Satakunnan ja Pohjois-Pohjanmaan ESR-hankkeisiin.

Aiempi vuosina työministeriö on ollut keskeinen maahanmuuttoaiheisen tutkimuksen rahoittaja. Tutkimusalueet ovat kattaneet maahanmuuttokysymyksiä laajasti. Maahanmuuttoasioiden toimintasuunnitelmassaan työ- ja elinkeinoministeriö pyrkii suuntaamaan tutkimusrahoitustaan työmarkkinoiden ja elinkeinoelämän ja maahanmuuton välisiä yhteyksiä koskevaan tutkimukseen. Toistaiseksi tutkimustietoa

ulkomaalaisten työnteosta ja työvoiman maahanmuutosta Suomessa on olemassa vain vähän. Tuoreimmat tutkimukset koskevat maahanmuuttajien työkykyä<sup>6</sup> ja työmarkkinoiden kansainvälistymispalveluita ja niiden tuottajia<sup>7</sup>. Tutkimustietoa tarvittaisiin muun muassa työvoiman maahanmuuton ja harmaan talouden yhteyksistä, maahanmuuton vaikutuksista palvelujärjestelmään ja talouteen sekä työyhteisöjen monimuotoisuuden johtamisesta.

## 3.2 Maassa oleva ulkomaalaisväestö

Suomeen muutti vuonna 2008 yhteensä 27 600 henkilöä. Ulkomaalaisten osuus muuttaneista oli 19 400. Ulkomaalaisten nettomaahanmuutto oli vuonna 2008 lähes 15 000, kun se edellisenä vuonna oli 14 400. Vakinaisesti maassa asui vuoden lopussa noin 143 300 ulkomaalaista.

*Taulukko 1. Muuttoliike vuonna 2008 ja väestön määrä 31.12.2008*

	Maahanmuutto		Maastamuutto		Nettomaahanmuutto		Väestö 31.12.2008
	v. 2008	muutos vuoteen 2007, %	v. 2008	muutos vuoteen 2007, %	v. 2008	muutos vuoteen 2007, %	
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>27 602</b>	<b>6,0 %</b>	<b>13 411</b>	<b>7,8 %</b>	<b>14 191</b>	<b>4,5 %</b>	5 326 314
Suomen kansalaiset	8 199	-3,8 %	8 986	-3,7 %	-787	-2,2 %	5 183 058
Ulkomaan kansalaiset	19 403	10,8 %	4 425	42,1 %	14 978	4,1 %	143 256

Lähde: Tilastokeskus, ennakkotilasto

Oleskelulupahakemuksia tuli vireille vuonna 2008 noin 22 900. Määrä kasvoi edellisestä vuodesta noin 11 prosenttia. Vuotta aiemmin kasvuprosentti oli 28. Eniten lisääntyivät opiskelun ja perhesiteen perusteella vireille laitettut oleskelulupahakemukset.

<sup>6</sup> Maahanmuuttajien työkyky, 2008. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen raportti nro 210

<sup>7</sup> Pääkaupunkiseudun kaupunkien tilaama tutkimus Tampereen yliopistolta, valmistuu v. 2009

Taulukko 2. Vireille tulleet oleskelulupahakemukset vuosina 2006 - 2008

Hakuperuste	2 006	2007	muutos vuoteen 2006, %	2008	muutos vuoteen 2007, %
Työnteko	3 895	6 412	65	6 848	7
Elinkeinonharjoittaminen	104	84	-19	67	-20
Suomalainen syntyperä	538	576	7	486	-16
Opiskelu	3 508	4 013	14	4 832	20
Muu peruste **)	2 590	3 215	24	3 247	1
Perheside	5 481	6 261	14	7 424	19
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>16 116</b>	<b>20 561</b>	<b>28</b>	<b>22 904</b>	<b>11</b>

Lähde: Maahanmuuttovirasto

\*\*) Suuri osa koskee työperusteista maahanmuuttoa, esim. erityisasiantuntijoita, tutkijoita, urheilijoita, valmentajia ja au paireja.

Valtaosa Suomessa asuvista maahanmuuttajista on parhaassa työiässä ja heidän motivaationsa päästä työhön on korkea. Maahanmuuttajille järjestetyn kotoutumiskoulutuksen kautta useimmilla Suomessa asuneilla on suomen tai ruotsin kielen taitoa ja heidän osaamistaan on päivitetty Suomen työelämän tarpeisiin. Vaikka maahanmuuttajien työttömyysaste viime vuosien hyvän työllisyyskehityksen johdosta laski, on se edelleen lähes kolminkertainen kantaväestöön verrattuna. Työvoiman maahanmuuttoa edistettäessä tulee samalla varmistua siitä, että maassa jo olevat työvoimaresurssit ja maahanmuuttajien osaaminen hyödynnetään täysimääräisesti tehostamalla kotouttamista sekä käyttämällä maahanmuuttajien kielitaitoa ja kulttuurituntemusta apuna rekrytoinnissa, uusien muuttajien opastamisessa ja työyhteisöjen perehdyttämisessä monikulttuurisuuteen.

Taulukko 3. Työikäisten muuttoliike vuosina 2003 - 2008

Vuosi	Maahanmuutto		Maastamuutto		Nettomuutto	
	15–64-vuotiaat	% kaikista muuttajista	15–64-vuotiaat	% kaikista muuttajista	15–64-vuotiaat	% kaikista muuttajista
2003	13 805	77	9 799	81	4 006	70
2004	15 823	78	11 130	82	4 693	70
2005	16 883	79	10 075	81	6 808	76
2006	17 725	79	9 850	81	7 875	76
2007	20 798	80	10 113	81	10 685	79
2008 (ennakko)	22 100	80	10 900	81	11 200	79

Lähde: Tilastokeskus

Suurin osa (yli 30 %) Suomeen EU/ETA-alueen ulkopuolelta töihin tulevista työntekijöistä on venäläisiä. Seuraavaksi suurimmat ryhmät tulevat Intiasta, Kiinasta, Ukrainasta, Yhdysvalloista, Turkista ja Thaimaasta. EU/ETA-alueelta eniten Suomeen muutetaan Virosta ja Ruotsista. Seuraavina tulevat Iso-Britannia, Saksa, Puola, Romania, Ranska, Espanja, Unkari ja Italia.

Tarkasteltaessa työikäisiä muuttajia lähtömaan mukaan eniten Suomeen muutettiin vuonna 2007 Ruotsista. Suurin osa näistä muuttajista on suomalaisia. Keskimäärin noin 2 500 – 3 000 suomalaista on vuosittain muuttanut Suomen ja Ruotsin välillä viimeisen kymmenen vuoden aikana.

EU/ETA-alueen ulkopuolelta työntekijän oleskeluluvalla tulleiden yleisimmät ammatit ovat viime vuosina olleet siivooja, hitsaaja, putkityöntekijä, talonrakennustyöntekijä, ravintolatyöntekijä, puutarha/maataloustyöntekijä, levyseppä ja ajoneuvojen kuljettaja.

*Taulukko 4. Työikäisten maahanmuutto lähtömaan mukaan 2007*

Lähtömaa	Työikäiset, 15–64-vuotiaat	
	määrä	% kaikista muuttajista
<b>Yhteensä</b>	<b>20 798</b>	<b>80</b>
EU-maat (27)	10 482	81
Muu Eurooppa	3 745	81
Aasia	3 749	80
Afrikka	1 426	79
Amerikka	1 193	73
Ruotsi	2 624	78
Viro	2 586	82
Venäjä	2 036	80
Britannia	848	79
Saksa	843	81
Thaimaa	687	68
Yhdysvallat	666	69
Kiina	694	85
Espanja	571	73
Norja	492	78
Intia	462	86
Turkki	392	88

Lähde: Tilastokeskus

Tutkimus- ja tilastotietoa tulijoiden määristä, oleskelun pituudesta ja työaloista tarvitaan, jotta voitaisiin suunnitella palveluita ja toimenpiteitä koskien ulkomaalaisia työntekijöitä. Maahanmuuttoviraston tekemät lupatilastot työntekijöille myönnettyistä oleskeluluvista eivät kerro koko totuutta ulkomaalaisten työntekijöiden määrästä maassa. Työhön on mahdollista tulla myös muilla perusteilla myönnetyllä oleskeluluvalla ja perhesiteen takia maahan tulevat ovat usein puolisoita, jotka ovat parhaassa työiässä. Toisin kuin työhön tulevilla, heillä työpaikka ei ole välttämättä tiedossa ennen maahantuloa. Tästä syystä työvoiman maahanmuuton lisääntymisen myötä on tärkeää kehittää TE-toimistojen palveluja vastaamaan tämän ryhmän tarpeita työllistyä Suomessa.

Tällä hetkellä tilastotietoja ulkomaisesta työvoimasta tuottavat muun muassa Maahanmuuttovirasto, Tilastokeskus, Eläketurvakeskus ja työ- ja elinkeinohallinto. Kaikki tahot tuottavat tilastotietoa omiin tarpeisiinsa keräämistään tiedoista, joita yhdistelemälläkään ei ole välttämättä mahdollista saada kattavaa kuvaa ulkomaalaisista Suomen työmarkkinoilla. Esimerkiksi EU-kansalaisten ja viisumilla/viisumivapauden nojalla työskentelevistä tietoa järjestelmään ei kerry, koska he eivät tarvitse oleskelulupaa työskennelläkseen Suomessa. Tilastotietojen saanti kohentuu, kun Maahanmuuttovirasto ottaa vuoden 2009 aikana käyttöönsä uuden ulkomaalaisasioiden käsittelyjärjestelmän (UMA).

Työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilastosta saadaan tilastoja TE-toimistoihin rekisteröityneistä ulkomaalaisista työnhakija-asiakkaista. Tilastointijärjestelmää ollaan uudistamassa. TEM:n julkaisemassa, kuukausittain ilmestyvässä työllisyyskatsauksessa on tietoa myös ulkomaalaisten työnhakijoiden määristä.

Kansaneläkelaitoksella on tilastotiedot asumisperusteisten sosiaaliturvaetuuksien piiriin kuuluvista työntekijöistä ja heidän perheenjäsenistään (vakuutustietojärjestelmä). Eläketurvakeskus vastaanottaa todistuksia EU-maiden viranomaisilta Suomeen lähetetyistä työntekijöistä ja itsenäisistä ammatinharjoittajista, jotka jäävät lähtömaan sosiaaliturvan piiriin. Todistusten tiedot (mm. Suomessa työskentelyaika), rekisteröidään Eläketurvakeskuksen tietokantoihin. Rekisteröinti tapahtuu, jotta työeläkelaitoksilla olisi ajantasaiset tiedot käytössään ulkomaalaisten hakiessa eläkettä Suomesta. Toistaiseksi tiedot eivät ole luotettavia, koska kaikki EU-maat eivät toimita tietoja antamistaan todistuksista. Kattavimmat tiedot Eläketurvakeskuksella on Virosta Suomeen lähetetyistä työntekijöistä ja itsenäisistä ammatinharjoittajista.

## TOIMENPIDE-EHDOTUKSET

1. Työ- ja elinkeinoministeriö laatii selvityksiä työvoimavarantojen ja työvoiman kysynnän kehityksestä erityisesti ulkomailta palkattavan työvoiman kysynnän ennakkoinnin näkökulmasta. Myös muuta ennakointia ja siihen liittyviä välineitä kehitettäessä huomioidaan paremmin maahanmuuttopolitiikan tukeminen.
2. Maahanmuuton sekä työ- ja elinkeinohallinnon alueviranomaiset tekevät yhteistyötä Maakuntien liittojen ja kuntien kanssa alueen työvoiman saatavuuden turvaamiseksi tarvittaessa työvoiman maahanmuuton avulla. TE-toimistojen tehtävänä on edistää työvoiman saatavuuden turvaamista ja työllisyyden parantamista paikallistasolla.
3. Maassa olevien ulkomaalaisten työntekoa, ammatteja, alaa ja kansalaisuutta koskevaa seurantaa ja tilastointia kehitetään yhteistyössä eri viranomaisten kesken. Myös työn perusteella myönnettyjen lupien elinkaaren seurantajärjestelmää kehitetään. Lisäksi edistetään työvoiman maahanmuuttoa koskevaa tutkimusta. Vastuutahoja ovat sisäasiainministeriö, Maahanmuuttovirasto, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö ja Tilastokeskus.
4. Sosiaali- ja terveysministeriö käynnistää vuoden 2009 aikana terveydenhuollon ammattilaisten rekrytointia koskevan hankkeen yhteistyössä toimivaltaisten viranomaisten kanssa. Hankkeessa laaditaan toimintasuunnitelma ja luonnos pilottihankkeeksi kustannusarvioineen. Tavoitteena on määritellä mistä ja miten terveydenhuollon henkilöstöä voidaan parhaiten rekrytoida alan vaatimukset ammatinharjoittamisoikeudesta ja kelpoisuudesta sekä kielitaidosta huomioiden.
5. Sisäasiainministeriön yhteydessä olevan ESR-tukirakenteen, työ- ja elinkeinoministeriön Eures-työväilytyksen sekä muiden yhteistyökumppaneiden kanssa tehostetaan tiedotusta avoimista työpaikoista ulkomailla oleville suomalaisille. Erityisesti tiedotustoimenpiteitä kohdistetaan terveydenhuollon henkilökuntaan.

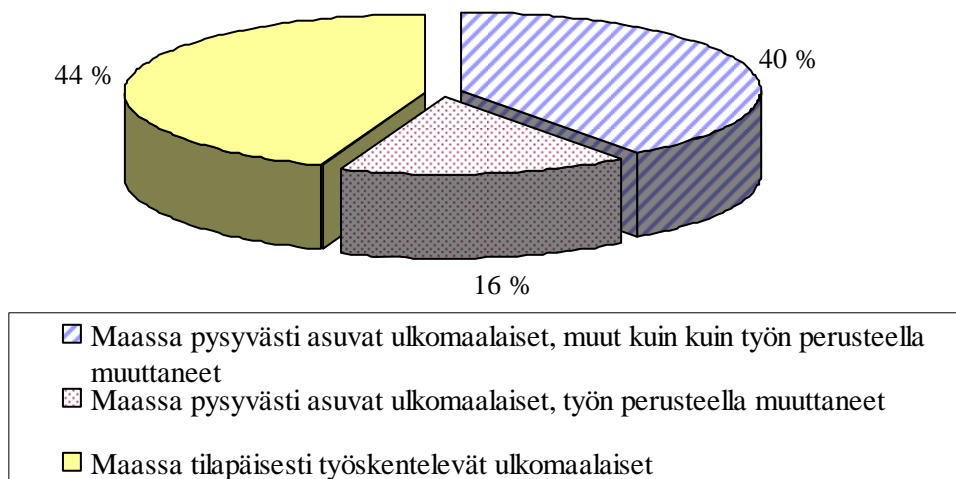


## 4 Ulkomaalaisten työntekijöiden tuloväylät Suomeen

Suomeen tulee eniten työntekijöitä EU:n alueelta, mutta vapaan liikkuvuuden vuoksi tietoja heidän työnteostaan on vain niukalti saatavissa. Työ- ja elinkeinoministeriön arvion mukaan maassa on kymmeniä tuhansia EU-valtioiden kansalaisia, jotka käyvät täällä alle vuoden pituisilla lyhyillä työkomennuksilla. Lyhyille työkomennuksille työntekijöitä Suomeen välittävät ennen muuta ulkomaiset henkilöstöpalveluyritykset.

### Työssä oleva ulkomainen työvoima Suomessa

- arvio vuositasona noin 90 000 henkeä



Lähde: TEM 2008

### 4.1 Rekrytointikanavat ulkomailta

Ulkomailta rekrytoinnissa käytetään monia kanavia. Työantajat hyödyntävät suoria kontaktejaan ja verkostojaan, omia verkkosivujaan ja kohdemaan messuja. Myös kotija ulkomaisten henkilöstöpalveluyritysten käyttö on lisääntynyt.

Pääsääntöisesti työnantaja-asiakkaat ovat olleet tyytyväisiä henkilöstöpalveluyritysten palveluihin. Ne ovat hoitaneet koko prosessin alusta loppuun vastaten tarpeellisista yhteyksistä ja toimista lähtömaissa ja kohdemaassa paikkakunnalle asettautumisen tukipalveluista (kuten rekisteröinti, pankkiasiat, asuminen, kunnan palvelut ja perheen asiat). Joissakin tapauksissa liiketoimintaan on liittynyt epäkohtia, kuten työnhakijoilta

ja työntekijöiltä suoraan tai välillisesti perittäviä kohtuuttomia välitys- ja palvelumaksuja. Kritiikki on kohdistunut kotimaisia yrityksiä enemmän ulkomaalaisia henkilöstöpalveluyrityksiä kohtaan, joiden ulkomailta käsin harjoitettua toimintaa on hankala valvoa. Poliisilla ei myöskään aina ole oikeuksia pyytää tutkinta-aineistoa ulkomailta.

Julkisten työnvälityskanavien käyttö kolmansista maista rekrytoitaessa on toistaiseksi ollut vähäistä, mikä johtuu muun muassa siitä, että työ- ja elinkeinotoimistoille ei ole säädetty kansainvälisen työnvälityksen tehtävää EU- ja ETA-alueen ulkopuolisista maista rekrytoitaessa eikä myöskään osoitettu siihen resursseja. Tämän takia EU:n alueen ulkopuolelta tapahtuvassa rekrytoinnissa työ- ja elinkeinohallinnon rooli on ollut pieni. Sen sijaan pienet ja keski-suuret yritykset ovat kuitenkin hyödyntäneet EU/ETA-alueella toimivaa työnvälityspalveluverkostoa Euresia (European Employment Services) rekrytoinnissa. Suomalaiset Eures-neuvojat ovat myös osallistuneet työpaikkamessuille erityisesti uusissa jäsenmaissa ja järjestäneet mukana olleille suomalaisille työnantajille paikallisen yhteistyökumppanin avustuksella haastatteluja.

Melko yleinen toimintamalli on useiden toimijoiden yhteenliittymä, joka tavallisesti toimii pienemmällä paikkakunnalla tai alueella, joka kattaa useampi kuntia ja kaupunkeja. Mukana on yleensä alueen yrityksiä ja yrittäjiä, koulutusorganisaatioita, kunta, työhallinto ja paikkakunnan työllistymistä edistäviä hankkeita. Kukin taho hoitaa verkostomaisesti prosessin eri vaiheita. Tavallista on, että yhteydet lähtömaahan ovat voineet syntyä esimerkiksi paikkakunnalla työskentelevän, kyseisestä maasta tulleen henkilön avustuksella.

Myös Suomen ulkomaan edustustoihin on oltu yhteyksissä lisääntyvässä määrin. Niitä on konsultoitu muun muassa sopivien oppilaitosten löytämisessä lähtömaassa tai lupa-asioissa. Ulkomaisen rekrytoinnin kustannuksista ovat vastanneet yleensä työnantajat, joille koulutusorganisaatiot ja henkilöstöpalveluyritykset ovat myyneet palveluksiaan.

Työ- ja elinkeinoministeriö selvittää julkisten työvoimapalvelujen kansainvälistä ulottuvuutta, erityisesti koskien kolmansia maita. Laajennus edellyttäisi säännösten lisäämistä työvoimapalvelulakiin sekä henkilöresurssien turvaamista.

## **4.2 Työnvälitykseen liittyvät kohtuuttomat maksut**

Toimenpideohjelmaa valmisteltaessa on käyty paljon keskustelua pääsääntöisesti lähtömaissa eri tahojen toimesta työntekijöiltä kerätyistä välitys- ja palvelumaksuista. Lähes kaikki varsinkin Euroopan ulkopuolella työntekijöitä rekrytoineet tahot ovat törmänneet ilmiöön. Suomen lainsäädännön ja ILO:n yksityisiä työnvälitystoimistoja koskevan yleissopimuksen (nro 181) mukaan työntekijältä ei voida periä maksua työnvälityksestä. Muissa maissa käytännöt ovat toisenlaisia, osa laillisia, osa laittomia. Suuria tai pieniä välitysmaksuja työntekijöiltä voivat vaatia lähtömaiden paikalliset

työnvälitysfirmit, kouluttajat tai viranomaiset. Suomalaisen työnantajan tai hänen edustajansa ei ole läheskään aina mahdollista saada tietoa maksuista ja niiden suuruudesta tai siitä, millä perusteella niitä peritään.

Työntekijältä perittäviä maksuja voi olla vaikea välttää. Mitä enemmän rekrytointiprosessissa on eri toimijoita ja välikäsiä, sitä todennäköisempää on, että maksujen keräämistä esiintyy. Tästä syystä eräät työnantajat ovat pyrkineet luomaan suoria kontakteja työnhakijoihin. Useat työnantajat ovat kyselleet neuvoja ja ohjeita, miten tällaisissa tilanteissa tulisi menetellä ja mitkä olisivat kohtuullisia maksuja perittäväksi työntekijältä esimerkiksi lähtömaassa annettavasta kielikoulutuksesta. Jonkin verran samansuuntaisia ongelmia on esiintynyt myös suomalaisten välitysfirmojen toimitissa Suomessa. Työnantajalle ei ole esimerkiksi selvää, millä tavoin rekrytoinnista vastannut työnantaja on järjestänyt työntekijöiden kielikoulutuksen ja asumisen, joista se perii maksun työntekijältä. Kohtuuttomassa työntekijän rahastuksessa voi lopulta olla kyse jo kiskonnan tapaisesta syrjinnästä tai ihmiskaupasta. Välttääkseen tämän kaltaisia ikävyvyyksiä, ulkoasiainministeriö pyrkii ohjaamaan vuonna 2009 erityisesti luonnonmarjojen poimijoita ulkomailta rekrytoivia työnantajia hakemaan tarvitsemansa työvoiman lähialueilta ja Euroopan unionin alueelta, jotta poimijoiden luonnonolojen säätelemät ja siten epävarmat ansiot eivät kuluksi suuriin matkakustannuksiin ja aiheuttaisi velkaantumista.

Lähtömaa-hankkeen raportissa käsitellään myös rekrytointikäytäntöjä. Työryhmä piti tärkeänä, että rekrytoinnissa mukana olevat sopisivat toimintatavoista yhdessä, jotta prosessi olisi koordinoitumpi ja siinä voitaisiin hyödyntää synergioita. Yhteiset toimintatavat helpottaisivat myös Suomen ulkomaan edustustojen toimintaa työvoiman maahanmuuton kysymyksissä ja ne voisivat ohjeistaa paremmin sopivien yhteistyökumppanien kartoittamisessa lähtömaissa. Hyvänä esimerkkinä voidaan mainita kunta-alalla käynnissä oleva hanke, jossa tavoitteena on varmistaa tulevaisuuden työvoimatarvetta rekrytoimalla hoitoalan työntekijöitä Kiinasta. Ensi vaiheessa on kyse noin 30 henkilön ryhmästä. Hanketta tukemaan on lokakuussa 2008 perustettu verkosto, jonka tarkoituksena on myös saada aikaan kuntien ja kuntayhtymien käyttöön toimintamalli yhtenäisen ja eettisen rekrytoinnin toteutumisen varmistamiseksi.

### **4.3 Yhteistyö kolmansien maiden kanssa**

Lähtömaa-hankkeessa tehtävänä oli selvittää, millaista yhteistyötä viranomaiset voisivat tehdä erityisesti kolmansien maiden kanssa ulkomaisen työvoiman maahanmuuton edistämiseksi ja millaisia toimenpiteitä (mukaan lukien koulutusyhteistyö ja -ohjelmat) se edellyttäisi viranomaisilta Suomessa ja Suomen ulkomaan edustustoissa. Maahanmuuttopoliittinen ministerityöryhmä hyväksyi työryhmän suositukset lokakuussa 2008. Tässä luvussa referoidaan työryhmän tekemiä suosituksia.

EU-maiden lisäksi Suomeen tulee paljon työntekijöitä lähialueilta, erityisesti Venäjältä ja Ukrainasta. Myös inkerinsuomalaisten paluumuutto Venäjältä jatkuu. Vuosittain Suomeen muuttaa muutamia satoja inkerinsuomalaisia perheineen. He ovat ainoa ulkomailla oleva ryhmä, jolle järjestetään lakisääteisesti ennen Suomeen muuttoa muuttovalmennusta ja kielitaidon testausta. Suomen ja Luoteis-Venäjän lähialueiden välillä tapahtuu paljon muutakin luontaista muuttoliikettä, jota Lähtömaa-hankkeen suositusten mukaan tulisi kehittää niin, että se hyödyttäisi kumpaakin osapuolta. Lähialueiden lisäksi suomalaiset työnantajat ovat olleet erityisen kiinnostuneita Kaakkois-Aasian väkirikkaista maista kuten Kiinasta, Vietnamista ja Filippiineistä.

Työryhmä ei pitänyt perusteltuna, että Suomen kannalta keskeisten työntekijöiden lähtömaiden kanssa solmittaisiin kahdenvälisiä sopimuksia työvoiman maahanmuuton edistämiseksi. Ensinnäkään työnantajan mahdollisuutta hankkia työntekijänsä mistä maasta tahansa ei pitäisi rajoittaa, vaikka erityisesti terveydenhuollon ja koulutusalan ammattilaisia ei tulisi rekrytoida maista, joiden yhteiskunnallinen kehitys vaarantuisi näiden henkilöiden maastamuuton myötä. Lisäksi kahdenkeskisen sopimuksen malli on raskas ja sopimusten valmistelut ja mahdolliset muutokset pitkiä prosesseja, joissa tuskin voidaan huomioida työmarkkinoiden ajankohtaisia tarpeita riittävän joustavasti. Työryhmä piti tarkoituksenmukaisempana, että valtionhallinto tukee työntekijöiden rekrytointia lähtömaissa ennemminkin hallinnollisesti kevein ja määräaikaisten järjestelyin. Vaikka edellä mainituista syistä maiden nimeäminen ei ole oleellista, se tulee tärkeäksi silloin, kun aletaan suunnitella työvoiman maahanmuuton hallinnollisia tukitoimia esimerkiksi Suomen edustustoihin.

Työryhmä piti myös tärkeänä, että yhteistyötä ylipäätään olisi hyvä lisätä niiden maiden kanssa, joista Suomeen tulee työntekijöitä. Maiden välillä tulisi toteuttaa esimerkiksi virkailijavaihto-ohjelmia ja muita työntekijöiden liikkuvuutta edistäviä ja helpottavia hankkeita esimerkiksi projektivaroin. Eri tavoin tulisi luoda yhteistyöverkostoja eri tahoihin sekä hankkia tietoa erityisesti koulutuksesta, kielikoulutusmahdollisuuksista ja työnvälitysmenetelmistä. Yhteistyön tulisi olla sellaista, että kumpikin osapuoli hyötyy siitä. Esimerkiksi koulutus- ja oppilaitosyhteistyö ammatillisen koulutuksen kehittämiseksi olisi todennäköisesti kumpaakin osapuolta palvelevaa yhteistyötä.

Valtaosa Suomen ulkomaan edustustoista on jo nyt tekemisissä työvoiman maahanmuuton kysymysten kanssa. Niissä otetaan vastaan työntekijän oleskelulupahakemuksia, neuvovat ja haastattelevat luvan hakijoita. Edustustojen tehtävä on myös välittää suomalaisille työnantajille ja heidän edustajilleen tietoa työelämästä ja opetuksen tasosta asemamaassa sekä työnhakijoille tietoa suomalaisesta yhteiskunnasta. Erityisesti niissä maissa, joissa tapahtuu laajamittaisempaa työvoiman rekrytointia, edustustojen olisi tarpeen keskittyä työvoiman maahanmuuton kysymyksiin laajemmin.

Paikallisten työ- ja koulutusolojen asiantuntemusta tarvitaan ennen muuta rekrytoinnin oikeassa kohdennuksessa sekä sen varmistamisessa, että työntekijä ei joudu

kiskonnantyyppiseen asemaan jo lähtömaassaan ja näin riippuvuussuhteeseen työnantajaan myös Suomessa. Nimenomaan kohdentamaton tiedottaminen työvoimatarpeesta luo tilaisuuden välikäsille päästä keräämään ulkomailla työskentelystä kiinnostuneilta perusteettomia maksuja. Yleisimmät väärinkäytökset liittyvät erilaisten työnvälittäjien harjoittamaan virheellisten tietojen levittämiseen Suomen viranomaisten perimistä maksuista. Edustustojen ja muun valtionhallinnon osallistuminen näkyvämmiin työntekijän muuttoprosessiin todennäköisesti vähentää välittämiseen liittyviä negatiivisia lieveilmiöitä.

Niiden maiden edustustoja, joista suomalaiset työnantajat rekrytoivat suuremmassa määrin työntekijöitä, pitäisi työryhmän ehdotuksen mukaan resursoida siten, että niihin palkattaisiin työvoimakoordinaattori määräaikaiseen työsuhteeseen. Koordinaattorin tehtävä olisi avustaa sekä suomalaisia työnantajia ja heidän edustajiaan lähtömaassa ja Suomeen muuttota suunnittelevia työntekijöitä. Työryhmä esitti, että työvoimakoordinaattorikokeilu aloitettaisiin Suomen Vietnamin suurlähetystöstä, joka vuoden 2008 aikana oli resurssiensa puitteissa ollut mukana suomalaisten työnantajien ja vietnamilaisten toimijoiden yhteishankkeessa.

## TOIMENPIDE-EHDOTUKSET

6. Työ- ja elinkeinoministeriö asettaa työryhmän, jonka tehtävänä on määrittää julkisen kansainvälisen työvoimapalvelun tehtävät ja yhteistyömuodot EU/ETA-alueen ulkopuolisista maista rekrytoitaessa. Työryhmän tehtävänä on suunnitella rekrytointia tukevia palvelutuotteita, kehittää eri toimijoiden välistä yhteistyötä, tehdä tarvittavat lainsäädäntömuutokset sekä valmistella kolmansien maiden kanssa toteutettavia hankkeita.

7. ESR:stä rahoitettavat työvoiman maahanmuuton hankkeet ja Eures-verkosto lisäävät yhteistyötä ja tiedonvälitystä Euroopassa sijaitsevien Suomen edustustojen kanssa työmarkkinatilanteesta, rekrytointitilaisuuksista ja messuista. Vastuullisia viranomaisia ovat työ- ja elinkeinoministeriö, sisäasiainministeriö yhteydessä oleva ESR-tukirakenne ja ulkoasiainministeriö/ ulkomaan edustustot.

8. TE-toimistojen määrällisissä ja laadullisissa resursseissa on huomioitava lisääntyvän maahanmuuton vaikutukset. TE-toimistoille on turvattava tarvittavat henkilöstöresurssit.

9. Sisäasiainministeriö alkaa valmistella toimenkuvaa ja rahoitusta maahanmuutto-yhdyshenkilölle, joka työskentelisi maahanmuuton kannalta keskeisissä Suomen edustustoissa. Henkilön toimenkuvaan kuuluisivat myös työvoiman maahanmuuton kysymykset. Osana valmistelua selvitetään mahdollisuutta käynnistää lyhytaikainen työvoimakoordinaattori-kokeilu, jossa tavoitteena on laatia toimintamalli työvoiman maahanmuuton kysymyksistä maahanmuuttoyhdyshenkilölle.

10. Sisäasiainministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö pyrkivät toimimaan niin, että suomalaiset toimijat tekisivät yhteistyötä Euroopan unionin jäsenmaiden, erityisesti Baltian maiden ja Pohjoismaiden kanssa ulkomaisen työvoiman kysymyksissä esimerkiksi EU:n (komission) hankerahoituksella.

11. Sisäasiainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö sekä ulkoasiainministeriö selvittävät pilottiprojektien mahdollisuutta esimerkiksi hankerahoituksella kausiluonteisten alojen työnantajien kanssa työntekijöiden tulokanavien vakiinnuttamiseksi nykyistä järjestelmällisemmiksi. Toimintaa pyritään suuntaamaan enemmän lähialueille.

## 5 Vetovoimastrategia ja Suomi-tietous

Ulkomaisten työvoiman saatavuuden yhdeksi keinoksi maahanmuuttopoliittisessa ohjelmassa nimettiin aktiivinen tiedottaminen Suomesta ja avoinna olevista työpaikoista. Aktiivisen tiedottamisen toteutukseen on varauduttu ESR:n työvoiman maahanmuuton kehittämisohjelmassa. Sisäasiainministeriöön perustettavan kehittämisohjelman tukirakenteen tehtäväksi on projektisuunnitelmassa määritelty Suomen vetovoimastrategian laadinta ja sen mukaisten toimien toteuttaminen tiedotuksen avulla. Vetovoimastrategiaa ja sen toteutusta tulee suunnitella laajapohjaisesti eri viranomaisten ja muiden toimijoiden kesken.

Ulkoasiainministeriö on käynnistämässä hanketta, jonka tarkoituksena on lisätä Suomen tunnettavuutta kansainvälisen kilpailukyvyn parantamiseksi. Opetusministeriön sektorilla on tammikuussa 2009 valmistunut korkeakoulujen kansainvälistymisstrategia, jolla edistetään korkeakoulujen vetovoimaa kansainvälisesti tunnettuina opiskelu-, tutkimus- ja työympäristöinä. Myös työ- ja elinkeinoministeriö tehostaa tiedottamista Suomen työmarkkinoista, työelämän pelisäännöistä ja avoimista työpaikoista ulkomaalaisille työnhakijoille.

Toimenpideohjelmaa laadittaessa työryhmän jäsenet ja kuulemiseen osallistuneet ovat tuoneet toistuvasti esiin tiedottamisen tarpeen työvoiman maahanmuuttoon liittyvistä moninaisista asioista eri kohderyhmille. Tiedottaminen nähtiin selkeästi julkishallinnon tehtäväksi. Selkeää ja helposti ymmärrettävää tietoa tarvitsevat niin työnantajat kuin työntekijät. Tietoa tarvitaan sekä lähtömassa että Suomessa. Työnantajien tiedon tarpeet koskivat työntekijän oleskeluluvan hankkimiseen liittyviä asioita, rekrytointimahdollisuuksia ja työntekijöille tarkoitettua opastusaineistoa. Suomeen muuttoa suunnitteleva työntekijä tarvitsee realistista tietoa Suomesta ja työoloista, suomalaisesta yhteiskunnasta ja kulttuurista, asumisesta sekä oikeuksista ja velvollisuuksista. Tiedon tulisi edistää työntekijän kotoutumista ja arjessa toimimista.

Tiedottamisen avulla halutaan myös ennaltaehkäistä työvoiman hyväksikäyttöä välittämällä tietoa maksuista ja maksuttomuudesta. Suomeen voi päästä töihin, ilman että maksaa suhteettomia välitys- ja palvelumaksuja. Myös tiedon välittäminen maan hintatasosta (vuokrat, verot, ruoka jne.) on erittäin tärkeää, jotta tulijalle välittyisi oikea kuva siitä, millainen elintaso luvattulla palkalla on mahdollista saavuttaa. Suomeen muuttavalle tulee antaa lisäksi selkeä kuva siitä, mikä suomalaisessa yhteiskunnassa on sallittua ja mikä ei.

Kuulemisissa tuotiin esiin myös ulkomaalaisia kohtaan vallitsevan asenneilmapiiirin ja yhdenvertaisuuden toteutumisen tärkeys. Jotta työnantajat ja työyhteisöt olisivat aidosti valmiita vastaanottamaan maahanmuuttajia ja jotta vältettäisiin kaksien työmarkkinoiden syntyminen, maahanmuuttajien yhdenvertaisuuteen ja työyhteisöjen moninaisuuteen liittyvää koulutusta ja tiedotusta tulee olla riittävästi tarjolla.

Tiedottamisessa voitaisiin hyödyntää esim. sisäasiainministeriön ylläpitämää [www.yhdenvertaisuus.fi](http://www.yhdenvertaisuus.fi) –sivustoa. Ylipäätään yhdenvertaisuuden edistämistä ja moninaisuusvalmiuksia työ- ja elinkeinoelämässä tulisi valtavirtaistaa ja sisällyttää normaalitoimenpiteisiin erillisten projektiluonteisten toimien sijasta.

Varsinaisesti tiedon puute työvoiman maahanmuuttoon liittyvistä asioista ei ole ongelma. Ongelmia aiheuttaa ennemminkin se, että tieto on hajallaan eri lähteissä ja sitä on vaikea löytää. Yhtenäinen tiedottaminen esimerkiksi internetissä Suomeen tulosta kiinnostuneelle puuttuu. Ensisijaisesti tulisikin kartoittaa internetissä jo olevat aineistot ja linkittää ne yhden domain-nimen alle. Uusi sivusto edellyttäisi lähinnä esittelytekstien ja lyhyiden johdantojen laatimista sekä tarvittaessa puuttuvan tiedon tuottamista. Jotta sivusto toimisi linkitysten varassa, se edellyttäisi, että kukin viranomainen tuottaa ja ylläpitää selkeää, maahanmuuttajien näkökulmasta laadittua tietoa omille sivuilleen.

ESR-kehittämisohjelmien tukirakenteessa on varattu rahaa Suomen vetovoimastrategian laatimiseksi ja sen toteuttamiseksi. Vetovoimastrategian mukaista tiedotuskampanjaa ja materiaalin tuotanto tulee toteuttaa Lähtömaa-hankkeen suositukset huomioiden. Yhteisen nettiportaalin lisäksi tarvetta on myös paperille painetuille tiedotteille, jota voitaisiin jakaa esimerkiksi messuilla tai oleskelulupiansa edustustoista hakeville henkilöille.

#### TOIMENPIDE-EHDOTUKSET

12. Sisäasiainministeriön ESR-tukirakenne suunnittelee ja kustantaa Suomen vetovoimastrategian ja sen toteutuksen laajassa yhteistyössä eri viranomaisten ja muiden asian kannalta keskeisten toimijoiden kanssa. ESR-tukirakenne tuottaa osana vetovoimastrategian toteutusta myös esitteitä, joissa esitellään Suomea työntekomaana.

13. Sisäasiainministeriön ESR-tukirakenne koordinoi internetissä jo olemassa olevan maahanmuuttoa ja työntekoa Suomessa koskevan tiedon yhteen kokoamista ja linkittämistä yhteen domain-sivustoon, <http://virtual.finland.fi>, joka on laajasti Suomea esittelevä promootiosivusto.

14. Työvoiman maahanmuuton kannalta keskeiset viranomaiset ja järjestöt tuottavat omille internet-sivuilleen riittävästi ajankohtaista tietoa Suomesta työnteko- ja opiskelumaana ja kääntävät sen tarpeellisille kielille. Tieto linkitetään [virtual.finland.fi](http://virtual.finland.fi)-sivustolle.



## 6 Opastusjärjestelmän kehittäminen

Kaikki Suomeen ulkomailta tulevat työntekijät eivät tule jäädäkseen. Työnteko Suomessa voi kestää kuukausia tai vuosia, osalla alun perin väliaikaiseksi tarkoitettu työskentely voi venähtää pitempiaikaiseksi. Varsinkin perheen mukaan tulo edistää pitempiaikaista jäämistä, usein lasten koulunkäyntiä ei haluta katkaista. Lukuun ottamatta lyhyille komennuksille tulijoita, lähes kaikki tarvitsevat kotoutumista edistäviä toimenpiteitä: kielikoulutusta, suomalaiseen yhteiskuntaan orientoivaa neuvontaa, opastusta ja koulutusta.

Suomessa maahanmuuttajien kotouttamisesta säädetään lailla. Lain mukaan kotouttamistoimenpiteiden piiriin kuuluvat ne henkilöt, jotka hakevat toimeentulotukea kunnan sosiaalitoimesta tai ilmoittautuvat työttömäksi työnhakijaksi työvoimatoimistoon. Valtaosa Suomessa tarjolla olevista kotouttamistoimenpiteistä tuotetaan kotouttamislain piirissä olevien tarpeisiin ja pääsääntöisesti vain heillä on pääsy niihin. Ulkomailta suoraan työhön tulevien opastus ja neuvonta on hajanaista ja järjestetty monin eri tavoin. Sama koskee kielikoulutusta.

Kotouttamislain soveltamisalaa on tarkasteltu valtioneuvoston 2.10.2008 hyväksymässä selonteossa eduskunnalle kotouttamislain toimeenpanosta. Selonteon kehittämis ehdotuksen mukaan kotouttamislain soveltamisalaa tulisi muuttaa niin, että siinä otettaisiin huomioon maahanmuutossa tapahtuneet toimintaympäristön muutokset. Soveltamisalaa tulisi laajentaa koskemaan maahantulon perusteesta riippumatta myös niitä henkilöitä, joiden oleskelun Suomessa arvioidaan kestävän vähintään vuoden. Tämän edellytyksen täyttyessä työn perusteella Suomeen muuttavat henkilöt ja heidän perheenjäsenensä olisivat oikeutettuja maahan tullessaan yksilöllisiin kotouttamistoimenpiteisiin.

### 6.1 Opastus ja neuvontapalvelut

Opastuksen ja neuvonnan tarve ja laajuus uuteen maahan muutettaessa on yksilöllistä ja pohjautuu maassa oleskelun luonteeseen ja keston, elämän tilanteeseen sekä henkilön koulutus- ja työtaustaan. Ilman auttavaa kielitaitoa peruspalvelujenkin löytäminen voi olla hankalaa. Juuri maahan saapuneelle työntekijälle muuta kuin työnantajan järjestämää opastusta ja neuvontaa on vain hajanaisesti tarjolla eri paikkakunnilla.

Kokeiluluonteisesti Kela ja Verohallinto ovat avanneet vuonna 2008 palvelupisteen Helsingin keskustassa pääkaupunkiseudulle töihin muuttaville ulkomaalaisille. Se antaa neuvoja ja tarjoaa Kelan ja Verohallinnon tulovaiheen palvelut yhdestä paikasta. Työtä tekevien ja työtä hakevien lisäksi piste palvelee ulkomaisia yrittäjiä ja opiskelijoita. Myös ulkomaisia työntekijöitä rekrytoivat työnantajat ja työvoimaa ulkomailta välittävät yritykset saavat palvelupisteestä neuvoja ja opastusta. Tarvittaessa asiakas

ohjataan eteenpäin joko Kelan tai Verohallinnon toimistoihin tai muihin julkisen hallinnon palveluihin. Palvelupiste toimii yhteistyössä muiden maahanmuuttajille tärkeiden viranomaisten ja järjestöjen kanssa. Pilotin aikana selvitetään mahdollisuuksia saada myöhemmin mukaan lisää toimijoita.

Kieliopintojen ja suomalaisen yhteiskuntaan orientoitumisen sekä opastaminen peruspalveluihin ja asumaan asettautumisen (ns. asettautumispalvelut käsittävät asunnon järjestämisen, rekisteröinti-, verotus- ja pankkiasiat) järjestäminen ulkomailta tuleville uusille työntekijöille on tällä hetkellä työnantajan vastuulla. Suuremmat työnantajat ovat saattaneet ostaa ulkomailta tuleville työntekijöilleen asettautumispalveluja esimerkiksi henkilöpalveluyrityksiltä. Pienemmille työnantajille asettautumispalvelujen järjestäminen voi olla hankalaa, joissakin tapauksissa kunta tai monien toimijoiden projekti on voinut tulla mukaan järjestämään asettautumispalveluja ja opastusta kunnan tarjoamiin peruspalveluihin.

ESR-hankkeissa tullaan kehittämään ohjelmakauden aikana erilaisia malleja asettautumispalvelujen järjestämiseksi. Tavoitteena on myös kokeilla, miten opastusta voitaisiin järjestää jo ennen maahan saapumista. Lähtömaan tilanne ja käytettävissä olevat resurssit huomioiden on mahdollista järjestää alkuvaiheen tiedotusta, kielenopetusta ja mahdollisesti myös ammatillista osaamista täydentävää koulutusta. Maahan tulon jälkeen opastusta voidaan jatkaa ja laajentaa sitä työntekijän ja perheiden tarpeiden mukaisesti työaikana työpaikalla ja vapaa-ajalla tapahtuvana. ESR-ohjelmissa kehitellään myös erilaisia itseopiskelun mahdollistavia, useimmiten Internetissä toimivia oppimisympäristöjä. Näitä tulijat voisivat hyödyntää jo valmistautuessaan lähtöön kotimaassa.

## **6.2 Suomen ja ruotsin kielen opiskelu**

Oleellinen osa lähes kaikkea ammattitaitoa on suomen tai ruotsin kielen ja suomalaisen työkuulttuurin perusteiden hallitseminen. Lukuun ottamatta ulkosuomalaisia, joitakin inkerinsuomalaisia ja virolaisia, Suomeen tulevat työntekijät eivät yleensä hallitse edes suomen kielen alkeita. Työelämässä tarvittavan kielitaidon hankkiminen on työvoiman maahanmuuton kaikkein keskeisin haaste. Hyvän kielitaidon saavuttaminen on yleensä pitkäaikainen prosessi eivätkä kaikki opi kieltä samalla tavalla ja samassa tahdissa. Monissa työtehtävissä pärjää vähemmälläkin kielitaidolla, kun taas esimerkiksi hoitotehtävissä ja monissa akateemisissa ammateissa hyvä kielitaito on keskeinen osa koko ammattitaitoa.

Työvoiman maahanmuuton kannalta tärkeitä linjattavia kysymyksiä ovat, missä määrin kielitaitoa tulisi hankkia, kenen sitä pitäisi järjestää ja kustantaa. Olisi suotavaa, että työhön Suomeen tuleva voisi jo lähtömaassa opiskella kielen alkeita ja muita suomalaisen työkuultuuriin liittyviä asioita.

Tällä hetkellä kielikoulutusta työntekijälle järjestetään ja kustannetaan monin eri tavoin. Varsinkin suuret työnantajat järjestävät ja kustantavat kielikoulutusta osana henkilöstökoulutusta ja kouluttavat rekrytoimiansa työntekijöitä jo lähtömaassa. Osa lähtömaassa toteutettavista kielikoulutuksen kustannuksista voi olla työntekijän vastuulla esimerkiksi siten, että työpaikan saamisen ehtona on maksulliseen kielikoulutukseen osallistuminen. Myös Suomeen saavuttua työnantaja on voinut tarjota kielikoulutusta joko maksullisena tai maksuttomana, työajalla tai työajan ulkopuolella tapahtuvana henkilöstökoulutuksena.

Osa työntekijöistä käy omalla vapaa-ajallaan tai vapaan sivistystyön piirissä järjestettävillä kielikursseilla. Kieliopintoja on voinut sisältyä myös työnantajan ja työ- ja elinkeinohallinnon yhdessä kustantamaan yhteishankintakoulutukseen. Sen sijaan nykymalliseen työhallinnon kustantamaan kotoutumiskoulutukseen työhön tulevilla ulkomaalaisilla ei ole pääsyä. Se on tarkoitettu vain kotouttamislain piirissä oleville maahanmuuttajille, jotka ovat työmarkkinoiden ulkopuolella.

Kielikoulutusta on työajan ja kotoutumiskoulutuksen ulkopuolella tarjolla vaihtelevasti. Pääasiassa sitä järjestetään vapaan sivistystyön kautta kansalaisopistoissa, iltalukioissa, yliopistoissa ja jonkin verran yksityisissä kielikouluissa. Kansalaisopistot ovat muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta kuntien omistamia. Opetusministeriön pääluokan aikuiskoulutusbudjetin menoista noin viidennes suunnataan vapaaseen sivistystyöhön, jonka tehtävät ja rahoitusperusteet on määritelty laissa. Tavoitteena on tukea elinikäisen oppimisen periaatteen pohjalta yksilöiden persoonallisuuden monipuolista kehittymistä ja kykyä toimia yhteisöissä sekä edistää kansanvaltaisuuden, tasa-arvon moniarvoisuuden toteutumista suomalaisessa yhteiskunnassa. Opetusministeriön asettama valmisteluryhmä on laatinut ehdotuksen vapaan sivistystyön kehittämisohjelmaksi vuosille 2009–2012 (OPM 2009:12). Kehittämisohjelma sisältää ehdotukset vapaan sivistystyön tehtävien lainsäädännön, rahoitus- ja ohjausjärjestelmän sekä oppilaitosrakenteen uudistamistarpeista lähivuosina. Valmisteluryhmä esittää globaalin ajattelun ja monikulttuurisuuden lisäämistä vapaan sivistystyön tehtäviin lainsäädännön uudistuksen yhteydessä. Valmisteluryhmä esittää, että maahanmuuttajien kielikoulutusta ja muuta opiskelua aktivoitaisiin edelleen opintoseteliavustusten avulla.

Suomen/ ruotsin kielen koulutuksen järjestämisvastuuta erityisesti suoraan työhön tulevien ulkomaalaisten kohdalla tulisi selkiinnyttää ja rahoitusvastuusta sopia. Kotouttamiskoulutuksen ja työajan ulkopuolella annettavaa suomen kielen opetusta tulisi lisätä ja kurssisisältöjä pitäisi kehittää niin, että ne huomioisivat paremmin suoraan työhön tulevien tarpeet.

## 6.3 Uusien tulijoiden ammatillinen koulutus

Pääasiassa Suomi tulee tarvitsemaan työntekijöitä, joilla on hyvä ammatillinen koulutus. Ulkomaisten työntekijöiden rekrytoinnissa on lähdettävä siitä, että tulijoiden ammatillinen osaaminen vastaa mahdollisimman tarkoin työlle asetettuja vaatimuksia, jolloin heidän lisäkoulutustarpeensa ovat mahdollisimman vähäisiä.

Työntekijöiden tarvitseman perehdytyksen ja ammatillisen täydennyskoulutuksen voidaan arvioida vaihtelevan erittäin suuresti. Siihen vaikuttaa henkilön lähtömaassa hankkima osaaminen ja ne työtehtävät, joita hän Suomessa tekee. On lähes mahdotonta määritellä yleispätevästi, miten paljon perehdytystä ja millaista ammatillista täydennyskoulutusta ulkomaalaiset työntekijät tarvitsevat. Yleensä uuteen maahan muuttaminen synnyttää lähes aina ns. osaamisvajetta, jotka johtuvat ammatin sisällöllisistä osaamisvaatimuksista tai teknologisista eroista, työkulttuurien eroista puhumattakaan.

Työntekijöiden tarvitsemaa (ammatillista) täydennyskoulutusta työnantajat voivat hankkia omalla kustannuksellaan ja tarvittaessa järjestää koulutusta jo lähtömaassa siellä olevissa oppilaitoksissa. Nykylainsäädännön mukaan työntekijöiden ammatillista koulutusta ei ole mahdollista järjestää ulkomailla julkisin varoin työ- ja elinkeinohallinnon kustantamana työvoimapolitiittisena koulutuksena. Suomessa työ- ja elinkeinohallinto on kuitenkin vaihtelevasti osallistunut ulko-maalaisten työntekijöiden koulutuksen järjestämiseen ja kustannuksiin yleensä yhteishankinta-koulutuksena, jolloin työnantaja kattaa osan kuluista. Myös oppisopimuskoulutusta on käytetty jonkin verran. TE-keskusten ja TE-toimistojen käytännöt ja tulkinnat kuitenkin vaihtelevat.

OECD:n tekemien selvitysten mukaan ulkomaalaiset ammattihenkilöt arvostavat maita, joissa heidän ammattitaitonsa tunnustetaan ja tunnustetaan ja joissa he pääsevät sujuvasti koulutustaan ja taitojaan vastaaviin tehtäviin. Ammatillisen koulutuksen tunnustaminen kohdemaan tutkintoa vastaavaksi edesauttaa myös yhdenvertaiseen asemaan työmarkkinoilla. Työ- ja elinkeinohallinnon virkailijoille elokuussa 2008 tehdyn selvityksen<sup>8</sup> mukaan maahanmuuttajien ammatillista osaamista pystytään tällä hetkellä tunnustamaan ja hyödyntämään vain välttävästi. Selvitys keskittyi jo maassa olevien maahanmuuttajien ammatillisen osaamisen kehittämiseen, mutta samat asiat ovat todennäköisesti merkittäviä myös työhön tuleville. Selvityksen mukaan pitäisi kehittää osaamiskartoituksia, näyttötutkintoja ja niiden pohjalta laadittuja räätälöityjä ja yksilöllisiä työelämälähtöisiä koulutusratkaisuja. Myös tutkintojen tunnustamisjärjestelmää pitäisi kehittää varsinkin korkeasti koulutettujen kohdalla huolehtimalla siitä, että tarjolla on tutkinnon tunnustamiseen johtavaa pätevyitysmiskoulutusta.

---

<sup>8</sup> Hanna-Maria Hyttinen: Maahanmuuttajapalveluiden organisointi ja työvoiman rekrytointi ulkomailta – kysely työ- ja elinkeinohallinnolle. Työ- ja elinkeinoministeriö, 2008.

Hallitusohjelman mukaisesti opetusministeriö on valmistellut ammatillisesti suuntautuneen aikuiskoulutuksen kokonaisuudistusta (AKKU). Johtoryhmä päättää työnsä vuoden 2010 loppuun mennessä. AKKU-johtoryhmä jätti ensimmäisen väliraporttinsa kesäkuussa 2008 ja toisen maaliskuussa 2009 (Opetusministeriön työryhmämuistiota ja selvityksiä 2009:1).

AKKU-johtoryhmän toisessa väliraportissa todetaan, että työperusteista maahanmuuttoa sekä maahanmuuttajien työllistymistä ja integraatiota tukeva koulutus on keskeinen osa 2010-luvun aikuiskoulutuspolitiikkaa. Lähivuosina tarvitaan vielä erityisesti maahanmuuttajille suunnattuja koulutuspalveluita, mutta pitemmällä aikavälillä tulee lähtökohtana olla valtavirtaistamisen periaate. Siirtymävaiheessa tarvitaan panostusta erityisesti kielenopetukseen, työelämätaitoihin sekä koulutukseen sijoittumista ja työllistymistä edistäviin neuvontapalveluihin. Maahanmuuttajien kielenopetuksessa tulee laajentaa erityisesti ammatilliseen koulutukseen yhdistettyä ja osana työelämää tapahtuvaa kielitaidon kehittämistä. Maahanmuuttajien palveluiden resursointi vaatii noin puolitoistakertaisen panostuksen yleisiin verrattuna. Palveluiden kysyntä kohdistuu pääkaupunkiseudulle ja suuriin kaupunkeihin, mikä vaikeuttaa osaltaan riittävien voimavarojen järjestämistä kysynnän kasvun edellyttämässä aikataulussa.

Maahanmuuttajien aikuiskoulutuskysyntään vastaamiseksi lisävoimavaroja on kohdennettava edelleen ammatillisen koulutuksen valmistavaan koulutukseen, maahanmuuttajille soveltuvaan oppisopimuksena järjestettävään ja muuhun ammatilliseen lisäkoulutukseen, korkeakoulutasoiseen koulutukseen ml. ammattikorkeakoulujen valmistava koulutus, avoin korkeakoulu ja erikoistumisopinnot, opetushenkilökunnan pätevöittämis- ja täydennyskoulutukseen sekä suomen ja ruotsin kielen koulutukseen kaikilla tasoilla. Osaksi ns. taantumapakettia suunniteltuun määräaikaiseen aikuiskoulutusohjelmaan on perusteltua sisällyttää maahanmuuttajien kielenopetuksen tehostamisohjelma. Samoin on tarpeen vauhdittaa maahanmuuttajataustaisen opetus- ja ohjaushenkilöstön pätevöittämis- ja täydennyskoulutusta.

AKKU-johtoryhmä ehdottaa seuraavia toimenpiteitä maahanmuuttajien koulutusmahdollisuuksien parantamiseksi:

- Maahanmuuttajille tarkoitettua suomen- ja ruotsinkielen koulutusta lisätään vuosina 2009 –2011 osana taantumatoimenpiteitä ja nostetaan tarjonta pysyvästi kysyntään vastaavalle tasolle.
- Yleistä kielitutkintojärjestelmää kehitetään ja hyödynnetään koulutuksessa, työelämässä ja kansalaisuuden saamiseksi tarvittavan kielitaidon osoittamisessa.

- Maahanmuuttajien kielikoulutusta integroidaan ammatilliseen ja korkeakoulutasoiseen aikuiskoulutukseen ja työpaikoilla tapahtuvaan oppimiseen.
- Maahanmuuttajille tarkoitettuja ohjaus- ja neuvontapalveluita tehostetaan niin, että palvelut ovat saatavilla heti maahanmuuton jälkeen koulutuksen ja työhön sijoittumisen nopeuttamiseksi ja että palveluja tehostetaan erityisesti koulutuksen nivelvaiheissa jatko-opintoihin sijoittumisen varmistamiseksi ja syrjäytymiskehityksen estämiseksi.
- Korkeastikoulutetulle maahanmuuttajaväestölle soveltuvia neuvonta-, ohjaus- ja koulutuspalveluja lisätään yhteistyössä työ- ja elinkeinohallinnon ja korkeakoulujen yhteistyönä aiemman osaamisen hyödyntämiseksi ja relevantin työllistymisen edistämiseksi.
- Lisätään maahanmuuttajataustaiselle opetushenkilökunnalle ja maahanmuuttajien koulutuksessa toimivalle opetushenkilökunnalle tarkoitettua pätevyöitymis- ja täydennyskoulutusta ja lisätään tähän tarkoitukseen osoitettavia voimavaroja.

## TOIMENPIDE-EHDOTUKSET

15. Kotouttamislain kokonaisuudistuksessa otetaan huomioon työhön tulevien kotoutumistarpeet. Lain valmistelu tehdään sisäasiainministeriössä. Hallituksen esitys kotouttamislaiksi on määrä antaa eduskunnalle vuonna 2010.

16. Työvoiman maahanmuuton kanssa tekemisissä olevia toimijoita kehoitetaan hakemaan julkista hankerahoitusta (mm. ESR ja Kotouttamisrahasto) erilaisten kielen opiskelun, opastuksen ja asettautumisen mallien toteuttamiseksi niin Suomessa kuin lähtömaassa.

17. Valtion virastojen ja kuntien tulee varautua opastamaan ja antamaan neuvontaa palveluistaan myös työhön tuleville ulkomaalaisille ja heidän perheenjäsenilleen.

18. Ulkomailta työntekijöitä rekrytoivia työnantajia kannustetaan käynnistämään yhteistyö hyvissä ajoin kunnan ja paikallisen TE-toimiston kanssa, jotta ne voisivat varautua uusiin asukkaisiin ja heidän tarpeisiinsa peruspalveluiden järjestämisessä.

19. Ulkomailta rekrytoidut työntekijät ovat heterogeeninen ryhmä, jonka tarve kielikoulutukseen vaihtelee muun muassa oleskelun pituuden ja työtehtävien mukaan. Tällä hetkellä ei ole yhtenäistä käytäntöä kielikoulutuksen järjestämisestä ja siitä aiheutuvien kustannusten jakamisesta. Ne jakautuvat pääsääntöisesti valtionhallinnon, työnantajan ja työntekijän kesken painotusten vaihdellessa tapauskohtaisesti. Järjestämis- ja kustannusvastuuta tulee selventää ja käytäntöjä yhtenäistää.

20. Opetusministeriö kehittää maahanmuuttajien kielenopetusta osana vapaan sivistystyön kehittämisohjelman 2009 – 2012 toimeenpanoa.

21. Työ- ja elinkeinoministeriö selvittää koulutustarjontansa erilaisilla oleskeluluvilla maahan tuleville, mukaan lukien työntekijän oleskeluluvalla tulevat.

22. Opetusministeriö kehittää maahanmuuttajille suunnattua koulutustarjontaa osana aikuiskoulutuksen kokonaisuudistuksen toimeenpanoa.

## 7 Työelämän kehittäminen ja yrittäjyyden edistäminen

Työelämän yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden edistäminen nousevat entistä tärkeimmiksi asioiksi, kun ulkomaalaistaustaisten työntekijöiden määrä lisääntyy työmarkkinoilla ja työelämässä. Työelämässä esiintyvä syrjintä vaikuttaa kielteisesti maassa asuvien maahanmuuttajien työllistymiseen ja työssä etenemismahdollisuuksiin sekä työehtojen asianmukaiseen toteutumiseen ulkomaalaisten työntekijöiden kohdalla. Työehtojen valvonta ulkomaisten työntekijöiden kohdalla on avainasemassa kestävän työvoiman maahanmuuttopolitiikan luomisessa. Syrjintä työelämässä vaikeuttaa monilla tavoin myös työmarkkinoiden kehittymistä.

Työvoiman maahanmuuton mukanaan tuoma työmarkkinoiden rakenteellinen muutos vaikuttaa myös työyhteisöjen johtamiseen ja kehittämiseen. Monikulttuuristen työyhteisöjen johtamiseen tarvitaan uudenlaisia taitoja. Työyhteisön monimuotoisuuden haasteet tulisi onnistua kääntämään voimavaraksi, jolloin mm. henkilöstön työpanos ja innovatiivisuus pystytään hyödyntämään täysimääräisesti, lahjakkaat potentiaaliset työntekijät huomioidaan, olemassa olevat markkinat maksimoidaan ja luodaan uutta liiketoimintaa, ajankäyttöä tehostetaan ja kaiken tämän kautta organisaation tuottavuutta parannetaan. Monimuotoisuuden johtamista on jo jonkin verran tutkittu ja kehitelty Suomessa. Toistaiseksi monimuotoisuutta edistävien toimintatapojen vieminen työyhteisöihin on kuitenkin ollut projektiluonteista. Sisäasiainministeriön oikeusyksikkö on osana laajempaa hankekokonaisuutta käynnistänyt työ- ja elinkeinoministeriön kanssa hankkeen (YES – Yhdenvertaisuus etusijalle), jonka tavoitteena on edistää yhdenvertaisuuden toteutumista työelämässä. Tähän pyritään muun muassa lisäämällä

- Työmarkkinajärjestöjen ja työ- ja elinkeinohallinnon tietoa ja osaamista maahanmuuttaja-taustaisten työntekijöiden rekrytoinnissa ja neuvonnassa
- Työnantajien valmiuksia perehdyttää ja opastaa maahanmuuttajataustaista työntekijää pitempään ja perusteellisemmin, erityisesti työturvallisuusasioissa
- Työyhteisön valmiuksia vastaanottaa maahanmuuttajataustaisia työntekijöitä
- Työpaikalla yhdenvertaisia mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa sekä edetä uralla.

Myös ESR-ohjelmat pyrkivät osaltaan kehittämään suomalaisen yhteiskunnan valmiuksia ulkomaalaisen työvoiman rekrytoimiseksi ja vastaanottamiseksi.



## 7.1 Yrittäjyyden edistäminen

Työ- ja elinkeinoministeriön viimeisimmän Yrittäjyyskatsauksen<sup>9</sup> mukaan Suomessa on n. 6 400 maahanmuuttajien yritystä, mikä on kolmisen prosenttia koko yrityskannasta. Vuodesta 2000 ulkomaalaisten yrittäjien määrä on kaksinkertaistunut. Maahanmuuttajien yritykset työllistävät n. 20 500 henkilöä. Suomessa jo olevat maahanmuuttajat ovat suomalaisia kiinnostuneempia ryhtymään yrittäjiksi. Työ- ja elinkeinohallinnolle tehdyn kyselytutkimuksen<sup>10</sup> mukaan peräti 95 % asiakaspalvelussa olevista virkailijoista kertoi keskustelleensa maahanmuuttaja-asiakkaidensa kanssa yrittäjäksi ryhtymisestä. Työhallinnon virkailijat arvioivat kuitenkin maahanmuuttajien yrittäjyystietämyksen ainoastaan välttäväksi, mikä omalta osaltaan varmasti heijastuu heidän kiinnostukseensa ryhtyä yrittäjäksi siten, että he arvioivat yrittämisen helpommaksi kuin mitä se on. Maahanmuuttajien yrittäjyyden edistäminen osana työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelmaa on tärkeää myös siksi, että mikäli puolisoita muuttaa mukana eikä heidän ammattiosaamiselleen löydy kysyntää, heitä voisi ohjata yrittäjyyteen.

Maahanmuuttajien yrittäjyydessä hyviksi havaittuja käytäntöjä ovat kyselyn mukaan yrittäjäkoulutukset ja -valmennukset. Myös yritysneuvontapisteet antavat maahanmuuttajille arvokasta yksilöllistä ohjausta yritystoiminnasta sekä arvioivat liikeideoita ja yrittäjäedellytyksiä. Lisäksi yritysneuvojen valmennus aloittavien maahanmuuttajayrittäjien palvelujen erityispiirteistä koettiin tarpeelliseksi.

Suurin osa TEM:n kyselyyn vastanneista näki maahanmuuttajille suunnatut pidemmät yrittäjäkoulutukset hyödyllisinä, yrittäjyyteen kannustavina sekä yrittäjävalmiuksia vahvistavina. Englannin- ja venäjänkielisille yrittäjäkoulutusjaksoille nähtiin tarvetta. Myös selkokielistä informaatiota yrittäjyyteen liittyvästä Suomen lainsäädännöstä pidettiin tarpeellisenä. Työhallinnon virkailijoiden lisäksi myös työsuojelupiirit ovat tuoneet esiin ongelmia, jotka aiheutuvat ulkomaalaistaustaisten yrittäjien puutteellisesta tietämyksestä suomalaisesta työlainsäädännöstä.

Työ- ja elinkeinoministeriö pyrkii työ- ja elinkeinotoimistojen palveluja kehitettäessä huomioimaan entistä paremmin maahanmuuttaja-asiakkaiden tarpeet erityisesti aloittavien yrittäjien tukipalveluissa sekä toimistojen työnantajapalveluissa. Lisäksi selvitetään muita keinoja, joilla voidaan parantaa ulkomaalaistaustaisten maahanmuuttajien yrittäjyyden edellytyksiä sekä työelämätietouden lisäämistä.

<sup>9</sup> Yrittäjyyskatsaus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 25/2008.

<sup>10</sup> Hanna-Maria Hyttinen: Maahanmuuttajapalveluiden organisointi ja työvoiman rekrytointi ulkomailta – kysely työ- ja elinkeinohallinnolle. Työ- ja elinkeinoministeriö, 2008.

Työntekijän oleskelulupajärjestelmän uudistamisen yhteydessä elinkeinonharjoittajan oleskelulupajärjestelmää ei ole ehdotettu muutettavaksi. Syynä tähän on lupamäärien vähäisyys sekä nykyisellään hyvin toimiva menettely (mm. TE-keskuksen virkamies sijoitettuna MIGRI:n tiloihin).

#### TOIMENPIDE-EHDOTUKSET

23. Työ- ja elinkeinoministeriö keskeisenä työelämän kehittäjänä vie eteenpäin yhdenvertaisuuden edistämistä ja monimuotoisuuden johtamista työelämässä yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen ja muiden toimijoiden kanssa.

24. Työ- ja elinkeinoministeriö huomioi entistä paremmin maahanmuuttaja-asiakkaiden tarpeet aloittavien yrittäjien tukipalveluissa. Erityisenä tarpeena nähdään maahanmuuttajataustaisten yrittäjien työlainsäädännön tuntemuksen parantaminen.

## **8 Korkeakoulujen kansainvälistymisstrategia ja ulkomaalaiset tutkinto-opiskelijat**

Valtioneuvosto linjasi hallitusohjelmassaan tutkimus-, innovaatio- ja korkeakoulujärjestelmää koskevia strategisia kehittämislinjauksia, joista yhdeksi laaja-alaiseksi tavoitteeksi nostettiin järjestelmän kansainvälistäminen. Korkeakoulujen kansainvälistymisstrategiaa on valmisteltu opetusministeriön johdolla vuoden 2008 aikana. Valmistelussa on huomioitu valtioneuvoston eduskunnalle lokakuussa 2008 antama innovaatiopoliittinen selonteko, jonka mukaan Suomen asema globaaleissa osaamis- ja arvoverkostoissa edellyttää aktiivista osallisuutta ja osajien kansainvälistä liikkuvuutta sekä innovaatioympäristön vetovoimaisuuden määrätietoista kehittämistä. Valtioneuvosto korosti osaamisperustan vahvistamista, tutkijoiden ja opetushenkilöstön liikkuvuuden ja verkottumisen kannusteiden luomista sekä monikulttuurisuuden edistämistä. Niin ikään valmistelussa on otettu huomioon hallituksen maahanmuuttopoliittisen ohjelman linjaukset ulkomaisista tutkinto-opiskelijoista; millaisin tukitoimin heitä voitaisiin ohjata paremmin suomalaisille työmarkkinoille ja miten heille tarkoitettuja opinto-ohjelmia sekä suomen ja ruotsin kielen opetusta voitaisiin kehittää.

Hallitusohjelman periaatelinjauksiin perustuvan kansainvälistymisstrategian lisäksi on meneillään useita uudistuksia, joiden avulla kansainvälisesti korkeatasoista korkeakoulujärjestelmää pyritään rakentamaan. Tällaisia ovat muun muassa strategisten huippuosaamiskeskittymien perustaminen, tutkimusrahoituksen nostaminen, yliopistolain uudistus sekä ammattikorkeakoululain päivitys, jotka antavat korkeakouluille mahdollisuuden järjestää tutkintoon johtavaa tilauskoulutusta ja kokeiluluontoisesti periä maksuja EU/ETA-alueen ulkopuolelta tulevilta opiskelijoilta eräissä yliopiston maisteriohjelmissa ja ammattikorkeakoulujen ylempään ammattikorkeakoulututkintoon johtavissa koulutusohjelmissa.

Korkeakoulut määrittelevät kansainvälisen toiminnan painopisteensä kansallisen strategian tavoitteiden pohjalta uudistaessaan strategiansa vuoteen 2010 mennessä. Sopimuskaudella 2010 – 2012 yliopistojen perusrahoitukseen sisältyy strategiarahoitusta, jonka yhtenä jakoperusteena on korkeakoulujen kansainvälistymisstrategian toimeenpano. Ammattikorkeakoulujen hankerahoituksella tuetaan ammattikorkeakoulujen omasta strategiatyöstä lähtevää kehittämistä, joka sisältää myös korkeakoulujen kansainvälistymisstrategian toimeenpanon.

Opetusministeriö arvioi strategian tavoitteiden ja toimenpiteiden toteutumista vuonna 2011, jotta tarvittavia toimenpiteitä voidaan täsmentää kauden aikana. Väliarvioinnissa tarkastellaan, miten strategian toimeenpano on käynnistynyt. Lisäksi arvioidaan, pitääkö strategiaa ja sen toimenpiteitä suunnata joltain osin uudelleen.

Yksi strategian keskeisiä tavoitteita on vieraskielisen opetuksen laadun parantaminen. Korkeakoulujen kansainväliset koulutusohjelmat arvioidaan vuonna 2010. Tuolloin arvioidaan myös, kuinka korkeakoulujen tarjoamat palvelut tukevat kansainvälisten koulutusohjelmien ulkomaisten opiskelijoiden opintoja ja integroitumista suomalaiseen korkeakouluyhteisöön ja yhteiskuntaan. Arvioinnista saatavat kehittämissuositukset auttavat korkeakouluja kansainvälisen opetuksen ja opiskeluympäristön edelleen kehittämisessä. Koko kansainvälistymisstrategiasta tehdään vuonna 2016 kansainvälinen loppuarviointi.

## **8.1 Strategian tavoitteet ja toimenpiteet sen toteuttamiseksi**

Strategian mukaisten toimenpiteiden lopputuloksena suomalaisten korkeakoulujen tulisi olla kansainvälisesti tunnettuja ja vetovoimaisia opiskelu-, tutkimus- ja työympäristöjä. Ne tunnettaisiin kiinnostavina ja luotettavina yhteistyökumppaneina, jotka tekevät korkeatasoista kansainvälistä tutkimus-, koulutus- ja kulttuuriyhteistyötä.

Samanaikaisesti on tarkoitus toimia niin, että suomalainen korkeakoulutus ja osaaminen olisi niin korkeatasoista, että ne sopisivat myös vientituotteiksi.

Kansainvälistymiseen pyritään ulkomaisten opettajien, tutkijoiden sekä tutkinto-opiskelijoiden määrää lisäämällä ja suomalaisten opettajien ja opiskelijoiden liikkuvuutta edistämällä. Korkeakoulujen halutaan toimivan aktiivisesti monikulttuurisen korkeakouluyhteisön ja kansalaisyhteiskunnan vahvistamiseksi minkä vuoksi maahanmuuttajataustaiset sekä Suomeen saapuvat ulkomaiset vaihto- ja tutkinto-opiskelijat, opettajat, tutkijat sekä muu henkilöstö nähdään voimavarana joka tekee mahdolliseksi kansainvälistymisen Suomessa. Yhdeksi tavoitteeksi on asetettu, että maahanmuuttajataustaisten osuuden korkeakoulutettavista tulisi vastata heidän osuuttaan koko väestöstä.

Työvoiman maahanmuuton kannalta kiinnostavia ovat strategian sisältämät tavoitteet kehittää korkeakoulujen osaamista vientituotteiksi niin, että ne voisivat myydä koulutusta ja tutkimuspalveluja. Kun ohjelman mukaan opetusministeriön on määrä edistää tarvittaessa korkeakoulujen yhteistyöverkostojen rakentamista nousevien talouksien ja kehitysmaiden kanssa valtiollisten viranomaisten välisten yhteistyöpöytäkirjojen ja muiden joustavien järjestelyjen avulla, on tässä kohtaa nähtävissä selkeitä yhtymäkohtia korkeakoulujen ja ulkomailta työntekijöitä rekrytoivien toimijoiden yhteistyölle.

Tavoitteena on lisätä Suomen korkeakoulutuksen ja tutkimuksen läsnäoloa ja näkyvyyttä ulkomailla tukeutumalla Suomen ulkomaan edustustojen ja muiden jo paikalla olevien julkisten ja yksityisten organisaatioiden asiantuntemukseen ja eri toimijoiden väliseen yhteistyöhön.

Korkeakoulujen tulee lisätä ja suunnata enemmän kotimaisten kielten ja kulttuurin opetusta niin maahanmuuttajataustaisille kuin vieraskielisille opiskelijoille, opettajille ja tutkijoille. Opetusministeriö laajentaa opintoseteliavustusjärjestelmää siten, että kohderyhmään kuuluvat myös korkeakouluissa opiskelevat ja työskentelevät ulkomaalaiset ja maahanmuuttajataustaiset henkilöt. Korkeakoulut voivat hakea opintoseteliavustusta tukemaan kotimaisten kielten opiskelua. Opintoseteliavustusjärjestelmän vuosittaisia määrärahoja lisätään 2,7 miljoonasta eurosta 3,7 miljoonaan euroon. Opiskelija voi valita kielikoulutusta korkeakoulun oman tarjonnan lisäksi aikuiskoulutuksen tarjonnasta.

Korkeakoulujen tulee myös edistää ulkomaisten ja maahanmuuttajataustaisten opiskelijoiden työllistymistä suomalaisille työmarkkinoille. Tätä varten opetusministeriö ja korkeakoulut kehittävät yhteistyössä työelämän kanssa harjoittelumallin, joka tukee myös ulkomaisten ja maahanmuuttajataustaisten opiskelijoiden harjoittelumahdollisuuksia.

#### TOIMENPIDE-EHDOTUKSET

25. Sisäasiainministeriön yhteydessä ESR-tukirakenne huomioi vetovoimastrategian valmistelussa ja toteutuksessa tiedotustarpeet koskien suomalaisia korkeakouluja vetovoimaisina opiskelu-, tutkimus- ja työympäristöinä.

26. Korkeakoulujen kansainvälistymisstrategian toteutusta työvoiman maahanmuuton liittyvissä asioissa seurataan tämän toimenpideohjelman seurantaryhmässä.

27. Maahanmuuttovirasto, opetusministeriö, CIMO ja korkeakoulut tiivistävät yhteistyötä tietojen vaihdon ja tiedotuksen kehittämiseksi opiskelusta Suomesta kiinnostuneille ulkomaalaisille.

## 9 Seuranta ja arviointi

Työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelman toimeenpano ja toteutus edellyttää toimenpiteitä eri hallinnonaloilla ja tiivistä yhteistyötä eri toimijoiden kesken. Hankeasetuksen mukaan toimenpideohjelma tuli laatia vuosille 2009 - 2011.

Kuluvan hallituskauden aikana on vielä tarpeen arvioida asetettuja ohjelmataavoitteita ja toimenpiteitä. Ohjelmasta tehdään väliarviointi vuonna 2010, jolloin tarvittavia toimenpiteitä voidaan täsmentää. Väliarvioinnissa kiinnitetään huomiota siihen, miten asetetut tavoitteet ovat vastanneet toimintaympäristön muutoksia, ovatko ohjelman toimenpiteet riittävän kattavia ja vaikuttavia tavoitteiden saavuttamiseksi ja pitääkö ohjelmaa ja sen toimenpiteitä suunnata joltain osin uudelleen. Samalla arvioidaan, miten yksittäisten toimenpiteiden toimeenpano on edistynyt.

Kireässä taloustilanteessa ja työttömyyden kasvaessa tulee todennäköisesti entistä vaikeammaksi sovittaa yhteen taantumana aiheuttamia vaikeuksia kotimaisilla työmarkkinoilla sekä rakenteellisia rekrytointiongelmia ja väestökehityksen mukanaan tuomia pitkävaikutteisia muutoksia työvoimaan. Näiden kahden vastakkaisen kehityskulun hallitseminen ei tule olemaan haasteellista vain Suomelle, vaan myös monille muille teollistuneille maille. Ohjelman tavoitteille ja valituille toimenpiteille onkin syytä hakea kansainvälisiä vertailukohtia. Varsinkin Pohjoismaat muodostavat hyvän vertailukohteen. Pohjoismaiden koko, kielialueen laajuus sekä kansainvälisyyden merkitys ovat lähellä toisiaan. Pohjoismaissa voidaan tunnistaa samanlaisia kansainvälistymistä tukevia toimenpiteitä.

### TOIMENPIDE-EHDOTUKSET

28. Toimenpideohjelman toteutusta varten sisäasiainministeriö perustaa seurantatyöryhmän. Sen tehtävänä on arvioida toimenpide-ehdotusten käynnistämisen oikea-aikaisuutta ja viedä eteenpäin niitä toimenpideohjelmaan sisällytettyjä ehdotuksia, jotka eivät sisälly muihin ohjelmiin. Se tuo esiin muutostarpeita sekä seuraa muissa ohjelmissa toteutettavia toimenpiteitä, joilla on yhtymäkohtia työvoiman maahanmuuttoon. Ryhmässä edustettuina on sekä viranomaisia että työmarkkinajärjestöjä. Seuranryhmä laatii ohjelman toteutumisesta ja tuloksista väliarvioinnin v. 2010 ja loppuarvioinnin v. 2012.

## 10 Toimenpide-ehdotukset kootusti

1. Työ- ja elinkeinoministeriö laatii selvityksiä työvoimavarantojen ja työvoiman kysynnän kehityksestä erityisesti ulkomailta palkattavan työvoiman kysynnän ennakkoinnin näkökulmasta. Myös muuta ennakkointia ja siihen liittyviä välineitä kehitettäessä huomioidaan paremmin maahanmuuttopolitiikan tukeminen.
2. Maahanmuuton sekä työ- ja elinkeinohallinnon alueviranomaiset tekevät yhteistyötä Maakuntien liittojen ja kuntien kanssa alueen työvoiman saatavuuden turvaamiseksi tarvittaessa työvoiman maahanmuuton avulla. TE-toimistojen tehtävänä on edistää työvoiman saatavuuden turvaamista ja työllisyyden parantamista paikallistasolla.
3. Maassa olevien ulkomaalaisten työntekoa, ammatteja, alaa ja kansalaisuutta koskevaa seurantaa ja tilastointia kehitetään yhteistyössä eri viranomaisten kesken. Myös työn perusteella myönnettyjen lupien elinkaaren seurantajärjestelmää kehitetään. Lisäksi edistetään työvoiman maahanmuuttoa koskevaa tutkimusta. Vastuutahoja ovat sisäasiainministeriö, Maahanmuuttovirasto, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja Tilastokeskus.
4. Sosiaali- ja terveysministeriö käynnistää vuoden 2009 aikana terveydenhuollon ammattilaisten rekrytointia koskevan hankkeen yhteistyössä toimivaltaisten viranomaisten kanssa. Hankkeessa laaditaan toimintasuunnitelma ja luonnos pilottihankkeeksi kustannusarvioineen. Tavoitteena on määritellä mistä ja miten terveydenhuollon henkilöstöä voidaan parhaiten rekrytoida alan vaatimukset ammatinharjoittamisoikeudesta ja kelpoisuudesta sekä kielitaidosta huomioiden.
5. Sisäasiainministeriön yhteydessä olevan ESR-tukirakenteen, työ- ja elinkeinoministeriön Eures-työnvälityksen sekä muiden yhteistyökumppaneiden kanssa tehostetaan tiedotusta avoimista työpaikoista ulkomailla oleville suomalaisille. Erityisesti tiedotustoimenpiteitä kohdistetaan terveydenhuollon henkilökuntaan.
6. Työ- ja elinkeinoministeriö asettaa työryhmän, jonka tehtävänä on määrittää julkisen kansainvälisen työvoimapalvelun tehtävät ja yhteistyömuodot EU/ETA-alueen ulkopuolisista maista rekrytoitaessa. Työryhmän tehtävänä on suunnitella rekrytointia tukevia palvelutuotteita, kehittää eri toimijoiden välistä yhteistyötä, tehdä tarvittavat lainsäädäntömuutokset sekä valmistella kolmansien maiden kanssa toteutettavia hankkeita.
7. ESR:stä rahoitettavat työvoiman maahanmuuton hankkeet ja Eures-verkosto lisäävät yhteistyötä ja tiedonvälitystä Euroopassa sijaitsevien Suomen edustustojen kanssa työmarkkinatilanteesta, rekrytointitilaisuuksista ja messuista. Vastuullisia viranomaisia ovat työ- ja elinkeinoministeriö, sisäasiainministeriö yhteydessä oleva ESR-tukirakenne ja ulkoasiainministeriö/ ulkomaan edustustot.

8. TE-toimistojen määrällisissä ja laadullisissa resursseissa on huomioitava lisääntyvän maahanmuuton vaikutukset. TE-toimistoille on turvattava tarvittavat henkilöstöresurssit.

9. Sisäasiainministeriö alkaa valmistella toimenkuvaa ja rahoitusta maahanmuutto-yhdyshenkilölle, joka työskentelisi maahanmuuton kannalta keskeisissä Suomen edustustoissa. Henkilön toimenkuvaan kuuluisivat myös työvoiman maahanmuuton kysymykset. Osana valmistelua selvitetään mahdollisuutta käynnistää lyhytaikainen työvoimakoordinaattori-kokeilu, jossa tavoitteena on laatia toimintamalli työvoiman maahanmuuton kysymyksistä maahanmuuttoyhdyshenkilölle.

10. Sisäasiainministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö pyrkivät toimimaan niin, että suomalaiset toimijat tekisivät yhteistyötä Euroopan unionin jäsenmaiden, erityisesti Baltian maiden ja Pohjoismaiden kanssa ulkomaisen työvoiman kysymyksissä esimerkiksi EU:n (komission) hankerahoituksella.

11. Sisäasiainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö sekä ulkoasiainministeriö selvittävät pilottiprojektien mahdollisuutta esimerkiksi hankerahoituksella kausiluonteisten alojen työnantajien kanssa työntekijöiden tulokanavien vakiinnuttamiseksi nykyistä järjestelmällisemmiksi. Toimintaa pyritään suuntaamaan enemmän lähialueille.

12. Sisäasiainministeriön ESR-tukirakenne suunnittelee ja kustantaa Suomen vetovoimastrategian ja sen toteutuksen laajassa yhteistyössä eri viranomaisien ja muiden asian kannalta keskeisten toimijoiden kanssa. ESR-tukirakenne tuottaa osana vetovoimastrategian toteutusta myös esitteitä, joissa esitellään Suomea työntekomaana.

13. Sisäasiainministeriön ESR-tukirakenne koordinoi internetissä jo olemassa olevan maahanmuuttoa ja työntekoa Suomessa koskevan tiedon yhteen kokoamista ja linkittämistä yhteen domain-sivustoon, <http://virtual.finland.fi>, joka on laajasti Suomea esittelevä promootiosivusto.

14. Työvoiman maahanmuuton kannalta keskeiset viranomaiset ja järjestöt tuottavat omille internet-sivuilleen riittävästi ajankohtaista tietoa Suomesta työnteko- ja opiskelumaana ja kääntävät sen tarpeellisille kielille. Tieto linkitetään [virtual.finland.fi](http://virtual.finland.fi)-sivustolle.

15. Kotouttamislain kokonaisuudistuksessa otetaan huomioon työhön tulevien kotoutumistarpeet. Lain valmistelu tehdään sisäasiainministeriössä. Hallituksen esitys kotouttamislainsäädännön antamiseksi on määrä antaa eduskunnalle vuonna 2010.

16. Työvoiman maahanmuuton kanssa tekemisissä olevia toimijoita kehoitetaan hakemaan julkista hankerahoitusta (mm. ESR ja Kotouttamisrahasto) erilaisten kielen opiskelun, opastuksen ja asettautumisen mallien toteuttamiseksi niin Suomessa kuin



lähtömaassa.

17. Valtion virastojen ja kuntien tulee varautua opastamaan ja antamaan neuvontaa palveluistaan myös työhön tuleville ulkomaalaisille ja heidän perheenjäsenilleen.

18. Ulkomailta työntekijöitä rekrytoivia työnantajia kannustetaan käynnistämään yhteistyö hyvissä ajoin kunnan ja paikallisen TE-toimiston kanssa, jotta ne voisivat varautua uusiin asukkaisiin ja heidän tarpeisiinsa peruspalveluiden järjestämisessä.

19. Ulkomailta rekrytoidut työntekijät ovat heterogeeninen ryhmä, jonka tarve kielikoulutukseen vaihtelee muun muassa oleskelun pituuden ja työtehtävien mukaan. Tällä hetkellä ei ole yhtenäistä käytäntöä kielikoulutuksen järjestämisestä ja siitä aiheutuvien kustannusten jakamisesta. Ne jakautuvat pääsääntöisesti valtionhallinnon, työnantajan ja työntekijän kesken painotusten vaihdellessa tapauskohtaisesti. Järjestämis- ja kustannusvastuuta tulee selvittää ja käytäntöjä yhtenäistää.

20. Opetusministeriö kehittää maahanmuuttajien kielenopetusta osana vapaan sivistystyön kehittämisohjelman 2009–2012 toimeenpanoa.

21. Työ- ja elinkeinoministeriö selvittää koulutustarjontansa erilaisilla oleskeluluvilla maahan tuleville, mukaan lukien työntekijän oleskeluluvalla tulevat.

22. Opetusministeriö kehittää maahanmuuttajille suunnattua koulutustarjontaa osana aikuiskoulutuksen kokonaisuudistuksen toimeenpanoa.

23. Työ- ja elinkeinoministeriö keskeisenä työelämän kehittäjänä vie eteenpäin yhdenvertaisuuden edistämistä ja monimuotoisuuden johtamista työelämässä yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen ja muiden toimijoiden kanssa.

24. Työ- ja elinkeinoministeriö huomioi entistä paremmin maahanmuuttaja-asiakkaiden tarpeet aloittavien yrittäjien tukipalveluissa. Erityisenä tarpeena nähdään maahanmuuttajataustaisten yrittäjien työolainsäädännön tuntemuksen parantaminen.

25. Sisäasiainministeriön yhteydessä ESR-tukirakenne huomioi vetovoimastrategian valmistelussa ja toteutuksessa tiedotustarpeet koskien suomalaisia korkeakouluja vetovoimaisina opiskelu-, tutkimus- ja työympäristöinä.

26. Korkeakoulujen kansainvälistymisstrategian toteutusta työvoiman maahanmuuton liittyvissä asioissa seurataan tämän toimenpideohjelman seurantaryhmässä.

27. Maahanmuuttovirasto, opetusministeriö, CIMO ja korkeakoulut tiivistävät yhteistyötä tietojen vaihdon ja tiedotuksen kehittämiseksi opiskelusta Suomesta kiinnostuneille ulkomaalaisille.

28. Toimenpideohjelman toteutusta varten sisäasiainministeriö perustaa seurantatyöryhmän. Sen tehtävänä on arvioida toimenpide-ehdotusten käynnistämisen oikea-aikaisuutta ja viedä eteenpäin niitä toimenpideohjelmaan sisällytettyjä ehdotuksia, jotka eivät sisälly muihin ohjelmiin. Se tuo esiin muutostarpeita sekä seuraa muissa ohjelmissa toteutettavia toimenpiteitä, joilla on yhtymäkohtia työvoiman maahanmuuttoon. Ryhmässä edustettuina on sekä viranomaisia että työmarkkinajärjestöjä. Seuranryhmä laatii ohjelman toteutumisesta ja tuloksista väliarvioinnin v. 2010 ja loppuarvioinnin v. 2012.

## **Liite: Yhteenvedoa kuulemistilaisuuksista ja lausunnoista**

Sisäasiainministeriö järjesti kolme kuulemistilaisuutta työvoiman maahanmuutosta ja lähtömaiden kanssa tehtävästä yhteistyöstä toukokuussa 2008. Kuulemisen lisäksi kutsutuilla tahoilla oli mahdollisuus jättää kirjallinen lausunto. Kuulemistilaisuuksiin osallistuneet ja lausunnon jättäneet ovat tämän yhteenvedon lopussa. Pääosa kuulemisiin osallistuneista oli yksittäisiä työnantajia ja työmarkkinaosapuolten edustajia. Lisäksi kuulemisiin osallistui keskushallinnon, alue- ja paikallisviranomaisia sekä kuntien, koulutusorganisaatioiden, tutkimuslaitosten ja järjestöjen edustajia. Maahanmuuttajajärjestöt eivät juuri esittäneet näkemyksiään suullisesti tai kirjallisesti. Työryhmä kuuli lisäksi Kansainvälisen henkilövaihdon keskusta (CIMO) ja FINPROa. Seuraavassa on eritelty kuulemisten sisältöä.

### ***Lähtömaayhteistyö***

Lähtömaiden kanssa tehtävään yhteistyöhön suhtauduttiin positiivisesti, useimmat tahot eivät nähneet tarvetta valtioiden väliseen sopimukseen pohjautuvalle yhteistyölle. Ennemmin pidettiin tärkeänä, että lähtömaassa olisi tarjolla suomalaisten viranomaisten tukitoimia/ palveluja. Näkemykset vaihtelivat sen mukaan, oliko toimija rekrytointiyrityksen edustaja tai jokin muu. Rekrytointiyritykset eivät pitäneet esimerkiksi Suomen edustuston roolia merkittävänä, kun taas monet muut toivoivat, että edustustot välittäisivät tietoa suomalaisille työnantajille ao. maasta, informoisivat työntekijöitä Suomesta ja erityisesti työoloista. Myös edustustojen tilojen käytöstä oltiin kiinnostuneita.

Useimmat kuultavat eivät halunneet nimetä tiettyjä maita, joiden kanssa yhteistyötä tulisi kehittää. Tiettyjen maiden valitseminen nähtiin jopa rekrytointimahdollisuuksien rajaamisena. Jos toimenpiteitä kuitenkin kohdennettaisiin, pidettiin Suomea lähellä olevia maita läheisyytensä ja kulttuurien samankaltaisuuden vuoksi toivotuimpina. Lisäksi kannatettiin maita, joiden kansalaisia on jo Suomessa. Heidän sopeutumisensa arvioitiin olevan helpompaa kuin täysin uusien ryhmien. Maassa olevien yhteisöjen uskottiin pystyvän tukemaan kotoutumisessa ja asettautumisessa sekä työhön ohjauksessa. Käytännössä tällaisia lähtömaita olisivat Venäjä, eräät Itä-Euroopan ja Aasian maat. Pidettiin myös tärkeänä, että maahanmuuttajia rekrytoitaisiin sieltä missä työvoimaa on yli oman tarpeen. Rekrytointeja ei pitäisi kohdentaa sellaisiin maihin, joissa on pulaa työvoimasta ja erityisesti samoista ammattilaisista kuin Suomessa.

### ***Erilaisia rekrytointikäytäntöjä***

Osalla kuulemisissa mukana olleista yrityksistä oli kokemusta rekrytointitilaisuuksien järjestämisestä ulkomailla. Kokemukset olivat enimmäkseen myönteisiä, vaikka tilaisuuksien järjestäminen koettiin jokseenkin vaivalloiseksi ja kalliiksi. Yritysten omatoimisissa ulkomaan rekrytoinneissa suurena apuna ovat olleet yrityksessä jo työskentelevät ao. maan kansalaiset tai toisessa maassa toimiva yrityksen tytäryhtiö.

Yhteyksien ja kumppanien kartoitus ilman edellä mainitun kaltaisia luontaisia yhteyksiä maahan, on hankalaa. Osa osanottajista kaipasi luotettavia kanavia ja yhteyksiä ulkomaisen työvoiman rekrytointiin, ennen muuta julkista työnvälitystä, koska henkilöstöpalveluyritysten palveluja pidettiin kalliina. Rekrytointiyrityksiä oltiin valmiita käyttämään avainhenkilöiden rekrytoimiseen, mutta suurien henkilömäärien hankkiminen sitä kautta tulee kalliiksi. Oikean kohderyhmän löytämistäkin pidettiin haasteellisenä. Vieraasta maasta on toisinaan vaikea löytää sopivaa kohderyhmää, sillä kaikki eivät selaa internet-sivuja eivätkä kiinnostavimmat työntekijät ole välttämättä pääkaupungeissa, joihin useimmiten ensimmäiseksi suunnataan ja joissa ulkomaan edustustot toimivat. Haasteelliseksi on osoittautunut myös paikallisten viranomaisten ja välitysyritysten toimintaan perehtyminen. Myös korruptiota esiintyy. Työntekijöiden taustojen ja terveydentilan selvittäminen on myös ollut vaativaa. Useimmat olivat sen sijaan tyytyväisiä Suomen oleskelulupajärjestelmän toimivuuteen. Ongelmalliseksi siinä ei välttämättä koettu sitä, että luvan saaminen kestää pitkään. Hankaluuksia työnantajalle aiheutti ennem-minkin se, ettei luvan käsittelyajasta annettu etukäteistietoa, jolloin työn organisoiminen oli vaikeaa.

Tilaisuuksiin osallistuneiden kokemusten mukaan toimiva rekrytointimalli koostui useista toimijoista, jotka toteuttivat prosessissa eri tehtäviä. Välitysyrietykset hoitivat yhteydet lähtömaihin, työnantajat haastattelivat ja valitsivat työntekijät, yrityksen käyttämä koulutusorganisaatio testasi työntekijät ja kunnat avustivat asettautumispalvelussa. Kuntien osallistumista prosessiin heti alusta alkaen pidettiin hyvin tärkeänä tarvittavien palvelujen järjestämiseksi. Kieli- ja muun koulutuksen järjestämisestä ja erityisesti sen kustannuksista oli erilaisia näkemyksiä. Toisten mukaan työntekijälle maksullinen koulutus on omiaan motivoimaan ja perehdyttämään työntekijää. Toiset siirtäisivät sen sijaan kustannukset joko työnantajan tai julkisen sektorin maksettavaksi. Myös lähtömaassa annettavan koulutuksen tehokkuudesta oli erilaisia näkemyksiä.

### ***Henkilöstöpalveluyritysten toiminta***

Henkilöstöpalveluyritysten toiminnasta on keskusteltu paljon myös julkisuudessa ja alan toiminta näyttäisi olevan melko kirjavaa. Asianmukaisesti toimivien yritysten kanssa yhteistyö on sujunut, parhaimmissa tapauksissa ne ovat hallinneet prosessin alusta loppuun ja niiden lähtömaan tuntemuksesta on ollut paljon hyötyä. Ne ovat voineet hoitaa ammatillisen testauksen lähtömaassa ja asettautumispalvelut Suomessa. Työntekijät ovat solmineet työnantajan kanssa sekä suoria työsuhteita että olleet vuokratyösuhteessa. Alalla on myös kyseenalaisia toimijoita, jotka ovat perineet kohtuuttomia rekrytointikuluja ja antaneet katteettomia lupauksia kaikille osapuolille. Hyväksikäytön kohteeksi joutuvat useimmiten ammatti- ja kielitaidottomat työntekijät. Henkilöstöpalveluyritykset ja työnantajat näkivätkin tarpeelliseksi yhteisten, eettisten pelisääntöjen kehittämisen. Yhtenä vaihtoehtona esitettiin myös julkista auditointi-/sertifiointijärjestelmää.

### ***Valtion ja työnantajan rooli työntekijöiden kouluttamisessa***

Eri tahojen näkemykset vaihtelivat suurestikin siitä, missä määrin julkisen sektorin tulisi järjestää työntekijöiden koulutusta. Toiset kustantaisivat koulutuksen ja kotoutumisen julkisista varoista, kun taas toiset siirtäisivät päävastuun työnantajille. Työvoiman maahanmuuton ei nähty kuuluvan ainoastaan heitä palkkaaville työnantajille, mutta heidän vastuullista asemaa prosessia kuitenkin korostettiin. Asia todettiin kaikkien yhteiseksi, jolloin työnjaosta sopiminen olisi tärkeää eri osapuolten kesken. Toimenpiteiden ei tulisi rajoittua vaan itse rekrytointiin, vaan lähes kaikilla alueilla tarvitaan kehittämistä, kuten kielikoulutuksessa. Kielikoulutuksen ja työn vuorottelua pidettiin tärkeänä kuin myös iltaopiskelupaikkojen lisäämistä.

### ***Tiedottamisen tarve***

Kuulemisissa tuli toistuvasti esiin tiedottamisen tarve. Selkeää ja helposti ymmärrettävää tietoa tarvitsevat niin työnantajat kuin työntekijät. Tietoa tarvitaan sekä lähtö- että kohdemaissa. Työnantajien tiedon tarpeet liittyvät lähinnä rekrytointimahdollisuuksiin ja lupajärjestelmään, mutta myös työnantajan velvollisuuksiin. Työntekijä tarvitsee tietoa suomalaisesta yhteiskunnasta (ml. käytännön asiat kuten kulttuuri, asuminen, verotus jne.), lupajärjestelmästä, työelämän pelisäännöistä, oikeuksista/velvollisuuksista, oikeussuojasta/työsuojelupiirien menettelytavoista. Rekrytoinnin edistämisen lisäksi tiedottamisella voidaan edistää työhön ja maahan sopeutumista, realistisia ennako-oletuksia ja ehkäistä väärinkäytösten uhriksi joutumista. Verkkoversioiden lisäksi myös paperiesitteille ja niiden kieliversioille olisi tilausta.

Kuulemistilaisuuksissa kiinnitettiin huomiota myös maahanmuuttajien työehtoihin ja -oloihin. Ensiksi tulisi varmistaa, että työvoimaa rekrytoidaan aloille, joilla oikeasti on pulaa pätevistä työvoimasta, eikä työvoimapula johdu esimerkiksi huonoista palkoista ja työajoista. Toiseksi maahanmuuttajien yhdenvertaisuuteen työmarkkinoilla tulisi kiinnittää huomiota, jotta vältettäisiin kaksien työmarkkinoiden syntyminen. Tämä edellyttää sekä valvontaa että tiedottamista, jotta maahanmuuttajat itse olisivat tietoisia oikeuksista ja velvollisuuksistaan. Työntekijöiden harhaanjohtaminen ja väärinkäytökset voivat liittyä myös työnvälitystoimintaan.

Kuulemisissa tuli myös esille alkuvaiheen opastusjärjestelmän tarpeellisuus (käytännön asiat, tiedon jakaminen, tiedonhakuun opastaminen ). Samalla huomautettiin, että työhön tuleva maahanmuuttaja on eri tavoin motivoitunut kuin esimerkiksi turvapaikansaaja, joiden kotouttamisesta tähänastiset kokemukset on saatu.

### ***Ulkomaalaiset tutkinto-opiskelijat***

Ulkomaalaisilla tutkinto-opiskelijoilla on usein vaikeuksia löytää työtä Suomesta valmistumisen jälkeen. Kansainvälisen henkilövaihdon keskuksen CIMOn käsityksen

mukaan suurin haaste on kielitaito, mutta myös harjoittelupaikkojen puute ja asenneilmapiiri vaikeuttavat työllistymistä. Myös työelämään ohjaaminen opintojen aikana tai välittömästi niiden jälkeen ontuu. CIMOn kokemusten mukaan Suomessa opiskelusta kiinnostuneet ovat myös kiinnostuneita työmahdollisuuksista maassa. Ulkomaalaisten tutkinto-opiskelijoiden ohjelmat eivät välttämättä aina ole suunniteltu Suomeen jäämistä silmällä pitäen.

### ***Muut maahanmuuttoon vaikuttavat tekijät***

Kuulemisissa keskusteltiin myös muista, yleisemmistä yhteiskunnan rakenteen reunaehtoista kuten maahanmuuttajat huomioivasta palvelurakenteesta, asuntojen saatavuudesta ja turvallisuudesta. Tärkeä tekijä on myös asenneilmapiiri ulkomaalaisia kohtaan ja yhdenvertaisuuden toteutuminen niin työssä, asumisessa kuin palveluissa. Työnantajien ja alue- ja paikallishallinnon välinen yhteistyö nähtiin tärkeäksi keinoksi, jolla voidaan varautua palvelujen tarpeeseen.

## **I KUULEMINEN / 28.4.2008**

### **KUULEMISEEN OSALLISTUIVAT:**

AKAVA

Elinkeinoelämän keskusliitto EK

Humanlink Finland Oy

Maaseudun työnantajaliitto

Opteam Yhtiöt Oy

Palvelualojen ammattiliitto PAM ry

Rakennusliitto

Rakennusteollisuus RT

SAK

Severita Oy

Sol Palvelut Oy

Sosiaali- ja terveysministeriö

Suomen Transval Oy

Suomen Yrittäjät

Työ- ja elinkeinoministeriö

Ulkoasiainministeriö

YIT Rakennus Oy

Heikki Taulu

Riitta Wärn

Toni Karlsson, Jarkko Tainio

Veli-Matti Rekola

Mika Eskola,

Minna Vanhala-Harmanen

Sointu Toivonen

Nina Kreutzman, Esko Auvinen

Tapio Kari

Pia Björkbacka

Kari Salmi

Anu Eronen

Marjukka Vallimies-Patomäki

Jarmo Juntunen, Risto Melender,

Lars Hanslin

Risto Tuominen

Tiina Oinonen

Kaija Ilander

Pii Raulo

### **LAUSUNNON JÄTTIVÄT:**

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry

Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry

Maaseudun työnantajaliitto/ Hedelmän- ja marjanviljelijäin liitto  
Palvelualojen ammattiliitto PAM  
Puuliitto  
Rakennusliitto  
Severita Oy  
Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry  
Suomen Elintarviketyöläisten Liitto SEL ry.  
Suomen Yrittäjät  
Transval Oy

## **II KUULEMINEN / 12.5.2008**

### **KUULEMISEEN OSALLISTUIVAT:**

Etelä-Pohjanmaan Liitto  
Helsingin kaupunki  
Helsingin poliisilaitos/ ulkomaalaispoliisi  
Helsingin työvoimatoimisto  
Kauhajoen kaupunki  
Koulutuskeskus Salpaus  
Maahanmuuttovirasto  
Opetushallitus  
Suomen Kuntaliitto  
Terveystieteiden tutkimuskeskus Terveystieteiden tutkimuskeskus TEO  
Uudenmaan työlupayksikkö  
Uudenmaan työsuojelupiiri  
Ulkoasiainministeriö/KPO  
Valtionvarainministeriö  
Varsinais-Suomen TE-keskus

Mai Renko  
Annika Forsander, Olga Silfver  
Kaj Wahlman  
Rebecka Svedlin  
Antti Rantakokko  
Hannu Nieminen  
Heikki Taskinen  
Sanna Penttinen  
Anu Wikman-Immonen  
Pirjo Pennanen  
Sinikka Hyyppä  
Eveliina Liiman  
Kristiina Kauppinen  
Hannu Taipale  
Tuula Kuntsi

### **LAUSUNNON JÄTTIVÄT:**

Helsingin kaupunki  
Kunnallinen työmarkkinalaitos/Suomen Kuntaliitto  
Maahanmuuttovirasto  
Terveystieteiden tutkimuskeskus Terveystieteiden tutkimuskeskus TEO  
Varsinais-Suomen TE-keskus  
Vähemmistövaltuutetun toimisto

### **III KUULEMINEN / 26.5.2008**

#### **KUULEMISEEN OSALLISTUIVAT:**

Maahanmuuttajien neuvontapiste/Hgin kaupunki  
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

FutuVision Group Oy

Monika-Naiset liitto  
Mäntän seudun koulutuskeskus  
Maahanmuuttovirasto

Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö IOM

Christina Huotari  
Kari Hämäläinen,  
Matti Sarvimäki  
Esko Koikkalainen,  
Johanna Tommila  
Reet Nurmi  
Arto Pylvänäinen  
Tutta Tuomainen,  
Jarmo Tiukkanen  
Tobias van Treck

#### **LAUSUNNON JÄTTIVÄT:**

-